

UNIVERSITÉ DE CAEN. — FACULTÉ DE DROIT

• DE
L'INTERVENTION
DES POUVOIRS PUBLICS
EN MATIÈRE
D'HABITATIONS A BON MARCHÉ

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Ès sciences politiques et économiques

SOUTENUE DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT DE CAEN

Le Lundi 2 avril 1906, à 3 heures 1/2

PAR

Amédée LELOUTRE

Avocat à la Cour d'appel de Caen
Lauréat de la Faculté de Droit de Caen
(Six prix de concours 1899-1904)

Lauréat du Concours général des Facultés de Droit
(2^e mention 1901)

CAEN

IMPRIMERIE CHARLES VALIN
13, rue Écuillère, 13

1906

UNIVERSITÉ DE CAEN. — FACULTÉ DE DROIT

DE
L'INTERVENTION
DES POUVOIRS PUBLICS
EN MATIÈRE
D'HABITATIONS A BON MARCHÉ

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Ès sciences politiques et économiques

SOUTENUE DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT DE CAEN

Le Lundi 2 avril 1906, à 3 heures 1/2

PAR

Amédée LELOUTRE

Avocat à la Cour d'appel de Caen
Lauréat de la Faculté de Droit de Caen

(Six prix de concours 1899-1904)

Lauréat du Concours général des Facultés de Droit
(2^e mention 1904)



CAEN

IMPRIMERIE CHARLES VALIN
13, rue Écuyère, 13

—
1906



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41548603_0015

UNIVERSITÉ DE CAEN

FACULTÉ DE DROIT

Année scolaire 1905-1906

DOYEN :

M. Edmond VILLEY (✳, I. ☞), correspondant de l'Institut, membre du Conseil supérieur de l'Instruction publique.

PROFESSEURS :

MM. DANJON (I. ☞), assesseur du Doyen, professeur de *Droit commercial*, chargé du cours de *Droit maritime*.

Edmond VILLEY (✳, I. ☞), professeur d'*Économie politique*, chargé du cours de *Droit constitutionnel comparé*.

LAISNÉ DES HAYES (✳, A. ☞), professeur de *Droit civil*.

GUILLÔUARD (✳, I. ☞, C. ✚, G. O. ✚, C. I. C. ✚, O. ✚, L. ✚), professeur de *Droit civil*, correspondant de l'Institut.

LEBRET (I. ☞), professeur de *Droit civil*, ancien Ministre de la Justice, chargé du cours de *Notariat et Enregistrement*.

CABOUAT (I. ☞), professeur de *Droit international public et privé*, chargé du cours de *Législation industrielle*.

MM. BIVILLE (I. ☉), professeur de *Procédure civile* et chargé d'un cours de *Droit administratif*.

DEBRAY (A. ☉), professeur de *Droit romain* et chargé d'un cours d'*Histoire du Droit français*.

LE FUR (A. ☉), professeur de *Droit administratif* et chargé du cours d'*Eléments du Droit constitutionnel*.

ASTOUL, professeur de *Droit romain* et chargé du cours de *Pandectes* et du cours sur la *Coutume de Normandie*.

DEGOIS, professeur de *Droit criminel*, chargé d'un cours de *Droit civil approfondi et comparé*.

GÉNESTAL, professeur d'*Histoire du Droit français* et chargé du cours d'*Histoire du Droit public français*.

ALLIX, professeur d'*Économie politique* et d'*Histoire des doctrines économiques*, et chargé du cours de *Législation financière*.

SECRÉTAIRE :

M. GALLOU (I. ☉), secrétaire des Facultés de l'Université de Caen.

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

A MA SŒUR
A LA MÉMOIRE DE MON BEAU-FRÈRE

JURY D'EXAMEN

MM. VILLEY, *professeur Doyen*, PRÉSIDENT.

CABOUAT, *professeur*.

ALLIX, *id.*

BIBLIOGRAPHIE

COMPTES RENDUS DES CONGRÈS :

I^{er} Congrès international des habitations à bon marché,
Paris, 1889.

II^e Congrès international des habitations à bon marché,
Bruxelles, 1897.

III^e Congrès international des habitations à bon marché,
Paris, 1900.

IV^e Congrès international des habitations à bon marché,
Dusseldorf, 1902.

Congrès national des habitations à bon marché, Anvers,
1894.

Congrès national des habitations à bon marché, Bordeaux,
1895.

RAPPORTS du Conseil supérieur des habitations à bon marché à M. le Président de la République :

Année 1896, publié dans le *J. Off.* du 8 avril 1897.

Année 1897, publié dans le *J. Off.* du 29 mai 1898.

Année 1898, publié dans le *J. Off.* du 29 mai 1899.

Année 1899, publié dans le *J. Off.* du 4 avril 1900.

Année 1900, publié dans le *J. Off.* du 24 août 1901.

Année 1901, publié dans le *J. Off.* du 13 avril 1902.

Année 1902, publié dans le *J. Off.* du 12 mai 1903.

Année 1903, publié dans le *J. Off.* du 2 avril 1904.

Année 1904, publié dans le *J. Off.* du 11 juin 1905.

BATIE (de la). — Étude de la loi du 30 novembre 1894 dans ses dérogations au droit commun et dans ses rapports avec les principales nations étrangères. Montpellier, 1898.

BAYSSELLANCE. — Question du droit de mutation. Communication au Congrès de Bordeaux, 1895, p. 100.

BEKER (de). — L'inspectorat des logements à bon marché. Bruxelles, 1897.

BUREAU. — Le homestead ou l'insaisissabilité de la petite propriété foncière, 1894.

— Le principe d'insaisissabilité. Rapport au Congrès de 1900.

CHALLAMEL. — Du nouveau régime successoral inauguré par la loi du 30 novembre 1894, 1896.

CHEYSSON. — L'assurance sur la vie et les habitations à bon marché, 1895.

— Rapports sur les demandes formées par les Sociétés d'habitations à bon marché pour obtenir l'approbation de leurs statuts, pendant les années 1896-1897-1898-1899-1900-1901.

DROULERS. — La loi du 30 novembre 1894 relative aux habitations à bon marché, son application dans une grande ville industrielle. Paris, 1898.

LEBON ET OBOZINSKI. — De l'intervention des pouvoirs publics en matière de construction d'habitations à bon marché. Rapport au Congrès d'Anvers, 1894.

— De l'intervention des pouvoirs publics. Rapport au Congrès de Bruxelles, 1897.

LEPREUX. — La caisse générale d'épargne et des retraites en Belgique. Communication au Congrès de Paris, 1900.

MAHILLON. — Communication sur la Caisse générale belge au IV^e Congrès du crédit populaire tenu à Lyon en 1892.

MELLET. — Des modifications apportées au Code civil en matière de partage successoral par la loi du 30 novembre 1894 relative aux habitations à bon marché. Angers, 1897.

- La transmission intégrale du foyer de famille et le principe de l'insaisissabilité. Rapport au Congrès de 1900.

MINISTÈRE du commerce, de l'industrie et des postes et télégraphes. Direction de l'assistance et de la prévoyance sociale. Lois, règlements et instructions sur les habitations à bon marché. Paris, 1900.

PICOT. — Rapport à l'Exposition universelle de 1889 sur les habitations ouvrières.

- L'enquête sur l'habitation en France, 1895.
- Les habitations à bon marché. Conférence faite à Versailles le 1^{er} août 1897.
- Initiative privée et intervention de l'État, 1897.
- Les jardins ouvriers et les logements de célibataires. Rapport au Conseil supérieur en 1900.
- L'enquête ouvrière à Paris. Le logement en garni. Communication à l'Académie des sciences morales et politiques, 1900.

ROSTAND. — De l'intervention des Caisses d'épargne dans le mouvement d'amélioration des habitations à bon marché, 1895.

- Intervention des pouvoirs publics (rapport au Congrès de Paris), 1900.

SCHNETZLER. — De l'intervention des pouvoirs publics en Suisse, 1897.

SIEGFRIED. — Les avantages de la loi du 30 novembre 1894 sur les habitations à bon marché, 1895.

SCENENS. — L'inspection des logements à bon marché, 1897.

STÜBBEN. — De l'intervention des pouvoirs publics dans les provinces rhénanes, 1900.

SVEN PALM. — L'assurance sur la vie, 1900.

VELGHE. — Étude sur la loi belge du 16 mai 1900 apportant des dérogations au régime successoral des petits héritages, 1900.



INTRODUCTION

Le problème si grave que soulève le mauvais état du logement populaire a été signalé en France pour la première fois vers le milieu du XIX^e siècle. Dès 1840, à la suite d'une enquête prescrite par l'Académie des Sciences morales et politiques, Villermé publie un « Tableau de l'état physique et moral des ouvriers », où il montre que dans un grand nombre de villes, à Lille en particulier, leur logement est insuffisant et misérable. Quelques années plus tard, en 1848, Blanqui, exposant en des pages qui sont demeurées célèbres, la situation des ouvriers dans les centres industriels, fait une description saisissante de ces « repaires, mal à propos honorés du nom d'habitations, où l'espèce humaine respire un air vicié qui tue au lieu de faire vivre ». Enfin, dans son livre de l'Ouvrière, publié en 1860, Jules Simon appelait à son tour l'attention publique sur le sort de la femme du peuple, qui, après sa journée de travail à l'atelier, vient chercher le repos dans un logis où règne le plus complet dénuement. Ainsi se trouvaient peu à peu mis en

lumière les dangers que fait courir aux ouvriers le mauvais état de leurs demeures ¹.

Depuis cette époque, le mal s'est encore aggravé par suite de la tendance qu'ont les populations rurales à désertter les campagnes pour venir habiter dans les villes. D'après les statistiques officielles, la population urbaine, qui ne représentait, il y a une cinquantaine d'années, que le quart de la population totale, en forme aujourd'hui plus du tiers. Cette émigration incessante des habitants de la campagne est un phénomène important, qui a sa répercussion sur le logement des pauvres dans les villes. Les nouveaux venus se réfugient en général dans des quartiers où la population est déjà trop dense. Aussi devient-il de plus en plus difficile à l'ouvrier de trouver une habitation convenable.

En tout cas, quelle qu'ait pu être l'influence de cet envahissement des villes par les populations rurales, qu'il nous suffise de constater qu'à l'heure actuelle, il est impossible de visiter les logements ouvriers sans être pris de compassion pour les familles qui les occupent. C'est dans certains quartiers, qui sont généralement situés loin du centre et où l'on ne parvient que par des ruelles étroites, que le mal sévit avec le

1. V. : VILLERMÉ. *Tableau de l'état physique et moral des ouvriers employés dans les manufactures de coton, de laine et de soie* ; — BLANCHI, *Les classes ouvrières* ; — JULES SIMON, *l'Ouvrière*.

plus d'intensité. On y trouve des maisons à l'aspect misérable. Si l'on pénètre à l'intérieur de l'une d'elles, on est saisi à la gorge par l'air vicié que l'on y respire. Les plafonds sont bas et les murs couverts d'humidité. De rares fenêtres, presque toujours fermées, laissent à peine filtrer quelques rayons de lumière. Ajoutons que, le plus souvent, il n'y a pour tout le ménage qu'une seule pièce, où parents et enfants vivent pêle-mêle dans la plus complète promiscuité. C'est dans ces tristes et sombres demeures que l'ouvrier moderne vient se reposer après ses pénibles journées de travail.

Tout le monde est d'accord pour reconnaître qu'une pareille situation ne saurait durer. A quelque point de vue que l'on se place, il paraît indispensable que l'ouvrier possède une habitation saine et confortable.

On peut invoquer tout d'abord des raisons d'hygiène. La santé du corps est étroitement liée à la salubrité du logement. L'ouvrier vieillit avant l'âge dans le milieu malsain où il est actuellement condamné à passer son existence. Il ne faut pas perdre de vue non plus que la question du logement populaire intéresse toute la cité. Dans certains quartiers populeux, les germes du choléra, de la typhoïde, de la variole existent toujours à l'état latent, et peuvent à chaque instant répandre ces maladies contagieuses.

« Dans les villes qui sont plus particulièrement menacées par les épidémies, et en particulier par le choléra, a pu dire M. Brouardel, lors de la discussion du projet de loi pour la protection de la santé publique¹, on a constaté que chaque épidémie débutait toujours dans les mêmes rues et les mêmes maisons. » Il importe de débarrasser les agglomérations urbaines de ces foyers d'infection qui constituent un perpétuel danger. Un intérêt hygiénique de premier ordre commande donc de veiller à ce que les classes pauvres soient convenablement logées.

En second lieu, l'amélioration de l'habitation populaire tient en suspens la solution d'un important problème moral. C'est un fait proclamé par les économistes les plus en renom, et en particulier par Le Play, que la prospérité de la société est étroitement liée au développement de la vie de famille. Or l'organisation actuelle du travail paraît lui avoir porté une grave atteinte. L'ouvrier ne travaille plus chez lui comme autrefois, mais à l'usine. Si encore il était seul à désertier le foyer domestique, le mal ne serait pas extrême, mais souvent la femme et les enfants l'ont accompagné. Le trouble ainsi apporté dans les relations familiales constitue un véritable danger

1. Séance du 27 juin 1893, Chambre des Députés, Déb. parlém. p. 1860.

social. « Il y a dans notre organisation économique, disait Jules Simon en 1860, un vice terrible qui est le générateur de la misère, et qu'il faut vaincre à tout prix si l'on ne veut pas périr : c'est la suppression de la vie de famille. » Or, si le travail à l'usine exerce, à ce point de vue, une funeste influence, il faut tenter de réagir aux heures où l'ouvrier se trouve libre. Que pourrait-on faire de mieux, pour lutter contre le mal, que mettre à sa disposition une confortable demeure, où tous les membres de la famille prendraient plaisir à se rassembler après le travail, et où la vie domestique, avec son charme discret et ses antiques traditions, trouverait un milieu favorable à son développement. A ce point de vue encore, la question du logement ouvrier paraît donc d'une extrême importance.

Il est enfin une dernière considération qui montre tout l'intérêt qu'elle présente. En permettant à l'ouvrier d'acquérir, pour un prix modique, une maison confortable, on développe chez lui le goût de la prévoyance et de l'épargne, et par là-même, on engage une lutte efficace contre l'alcoolisme. Et quand, grâce au produit de ses économies, il est devenu propriétaire, il se trouve intéressé au maintien de l'ordre, qui seul peut lui assurer la paisible jouissance de son bien. On a ainsi concouru à élever son niveau moral pour le plus grand profit de la société tout entière.

Pour toutes ces raisons, il paraît donc nécessaire de procurer à l'ouvrier un foyer convenable et décent. L'utilité d'une telle œuvre est même si évidente, que, depuis longtemps déjà, l'on s'est préoccupé de la réaliser.

C'est au roi Henri IV que revient, semble-t-il, l'honneur d'avoir, pour la première fois, conçu le projet de construire des habitations à bon marché pour les ouvriers. Il s'ouvrit au prévôt des marchands de Paris, Francis Miron, de son dessein, qui consistait à grouper les constructions nouvelles, de façon à former une sorte de petite cité ouvrière. Le prévôt ne fut pas de l'avis du roi. « C'est une malheureuse idée, lui écrivait-il, de bastir des quartiers à usage exclusif d'artisans et d'ouvriers ; il ne faut pas que les petits soient d'un côté et les gros et dodus de l'autre. » A ceci le roi lui répondit d'une manière plaisante : « Compère, vous êtes vif comme un hanneton, mais à fin de compte un brave et loyal subject. Soyez content. On fera vos volontés, et le roy de France ira longtemps à vostre belle école de sagesse et de prudence. Je vous attends à souper et je vous embrasse ¹. » Et c'est ainsi que l'idée du bon roi, qui aurait voulu bien loger ses sujets tout autant que les bien nourrir, fut abandonnée.

1. V. le discours de M. Piou à la Chambre des Députés, le 10 mars 1893, Déb. parlam., p. 938.

Il faudra attendre jusqu'au XVIII^e siècle pour voir s'élever les premières maisons destinées à recueillir des gens sans abri. En 1759, après le tremblement de terre qui dévasta Lisbonne, le marquis de Pombal fait construire pour des tisserands un ensemble de bâtiments qui, aujourd'hui encore, sert de logement à une soixantaine de familles. Vers la même époque, Charles III ouvrait à Naples une vaste auberge (*albergo reale del poveri*) pour y recevoir plus de deux mille indigents.

Mais c'est surtout au XIX^e siècle que l'œuvre des habitations ouvrières va prendre un essor considérable, grâce tout à la fois à la coopération de certains chefs d'industrie, à des fondations charitables, et surtout à la constitution de sociétés philanthropiques.

Dès le début du siècle, au moment même où l'introduction des machines transforme l'industrie et aboutit à la création de vastes ateliers, on voit des patrons se soucier d'assurer à leurs employés, tout près de l'usine, un logement confortable. En 1810, au Grand Hornu, en Belgique, des compagnies houillères font construire cinq cents petites maisons de famille. En 1833, M. de Biolley consacre cent mille francs au logement de ses ouvriers. Depuis lors, ces interventions se sont multipliées. Tantôt le patron concède gratuitement le logis à l'employé (cris-

tallerie de Baccarat, papeterie de la Haye-Des-cartes) ; tantôt il renonce à tirer de ses immeubles un profit normal. C'est ainsi qu'à Noisiel, MM. Menier frères ont fait construire des maisons qui leur ont coûté près de 5.000 fr. l'une, et qu'ils ne louent cependant que 150 fr. Ils n'ont donc pas même 2 % d'intérêt. A Anzin, 2.628 maisons sont louées aux mineurs à raison de 72 fr. l'an, ce qui correspond à 1 % du capital dépensé pour la construction. Quel que soit du reste le procédé suivi, il n'en est pas moins permis de constater que l'initiative prise par un très grand nombre d'industriels a produit d'excellents résultats.

Une autre cause de développement de l'œuvre des habitations à bon marché a été l'institution de fondations charitables. L'une des plus célèbres est due, en Angleterre, à l'initiative de sir Peabody, dont les libéralités successives ont fini par atteindre le chiffre total de 12.500.000 fr. Les revenus des immeubles loués s'ajoutent chaque année au capital primitif, et il est permis de prévoir, si l'intérêt se maintient au taux actuel, qu'en 1942, ce capital ne représentera pas moins de 100 millions. En Angleterre, on peut encore citer la fondation Guinness, dont le montant pour la ville de Londres s'élève à 5.625.000 fr. Elle diffère un peu de la précédente en ce qu'elle a surtout pour but de soulager la misère des clas-

ses les plus pauvres en leur procurant le logement à des prix aussi modiques qu'il est possible. La France a connu aussi l'action bienfaisante de généreux donateurs. Il en est deux surtout qui méritent une mention spéciale : ce sont M. Michel Heine, qui, en 1888, a fait don à la Société philanthropique de Paris d'une somme de 750.000 fr., et M. de Rothschild, qui, en 1905, a confié à M. Picot la mission de faire emploi d'un capital de 12.000.000 pour l'amélioration du logement populaire. Toutes ces fondations charitables, dont l'effet s'élargit chaque année par suite de la capitalisation des revenus, exercent une influence salubre dans les villes où elles sont établies.

Mais c'est surtout par la fondation de sociétés philanthropiques que l'œuvre des habitations à bon marché a pris de nos jours un développement considérable. L'une des plus anciennes, et en même temps des plus célèbres, a été fondée à Mulhouse le 13 juin 1853 par Jean Dolfuss. Il est impossible de passer sous silence les merveilleux résultats qu'elle a obtenus. En 1888, 1.124 maisons valant 3.485.128 fr. avaient été construites. Et pourtant, la Société n'avait cessé de payer à ses actionnaires un intérêt de 4 %. Aussi a-t-elle obtenu le grand prix décerné par le jury de l'Exposition universelle de 1889, dans la section des habitations ouvrières. En 1900, le total des

maisons édifiées avait été porté à 1.243. L'exemple que donnait ainsi la Société mulhousienne a été suivi. On a vu un peu partout se constituer des sociétés qui, du reste, ont pris pour la plupart la forme anonyme. Il y en a actuellement en France plus de 35. Citons, entre autres, les Sociétés de Lyon, de Marseille, de Bordeaux et de Caen. Quelquefois aussi, les ouvriers se sont groupés pour fonder des sociétés coopératives de construction. Cette forme d'entreprise mérite d'être encouragée. Elle tend, en effet, à développer parmi les associés deux qualités précieuses : l'initiative personnelle et le sentiment de la responsabilité. On trouve en France plusieurs de ces sociétés. La plus connue est la Ruche roubaisienne, qui, fondée en 1895, a déjà construit 168 maisons. Mais c'est surtout en Angleterre qu'elles ont pris une extension considérable sous le nom de « Building Societies ». On en compte actuellement 2.700 comprenant 605.000 membres, réunissant un capital global de 13 millions. Il est donc permis de constater que, par la multiplication des sociétés philanthropiques, l'œuvre des habitations à bon marché s'est beaucoup développée.

Son importance est devenue telle, qu'elle a fini par attirer l'attention des pouvoirs publics. Dans divers pays, des mesures législatives ont été prises pour la favoriser. L'exemple a été donné

par une loi belge du 13 août 1889. En France, le 5 mars 1892, M. Jules Siegfried, député, déposait sur le bureau de la Chambre un projet de loi qui portait la signature de 72 de ses collègues. Il fut adopté sans discussion, en première et seconde délibération, au mois de mars 1893. Par contre, au Sénat, la résistance fut très vive ; le texte fut profondément remanié. C'est avec les modifications qui lui furent alors apportées qu'il est devenu la loi du 30 novembre 1894. Le 20 juillet 1895, la loi sur les caisses d'épargne réalise un nouveau progrès : son article 10 décide qu'elles pourront, avec leur fortune personnelle, faire des avances aux sociétés de construction ou de crédit. Un règlement d'administration publique, en date du 21 septembre 1895, est venu ensuite compléter la loi du 30 novembre 1894. Enfin, les articles 5 et 11 de cette même loi ont été remaniés par une loi nouvelle du 31 mars 1896. La plupart des pays étrangers, et en particulier l'Angleterre, l'Autriche et l'Allemagne, ont également adopté une législation spéciale¹. Presque partout, les pouvoirs publics ont compris la nécessité de faire aboutir une œuvre dont l'utilité sociale est incontestable.

Or c'est précisément cette intervention des pouvoirs publics qui fera l'objet de notre étude.

1. V. en Angleterre la loi du 18 août 1890, en Autriche la loi du 9 février 1892 et en Allemagne la loi du 13 août 1895.

Il s'agit tout d'abord de rechercher si cette intervention est légitime et dans quelle mesure elle l'est. Une fois la difficulté de principe résolue, il y aura lieu d'examiner ce que les pouvoirs publics ont déjà fait ou pourraient faire pour que le nombre des habitations à bon marché s'accroisse rapidement. Enfin, la question des mesures à prendre pour empêcher que diverses circonstances, et en particulier le décès de l'ouvrier, ne viennent enlever à la famille son nouveau foyer, mérite aussi d'attirer l'attention. Le sujet sera donc divisé en trois parties :

PREMIÈRE PARTIE. — *De l'intervention des pouvoirs publics envisagée au point de vue théorique.*

DEUXIÈME PARTIE. — *De l'intervention des pouvoirs publics à l'effet d'encourager la construction des habitations à bon marché.*

TROISIÈME PARTIE. — *De l'intervention des pouvoirs publics en vue d'assurer la conservation du foyer de famille.*



PREMIÈRE PARTIE

De l'intervention des pouvoirs publics envisagée au point de vue théorique

Pour étudier cette première partie, il convient d'examiner successivement deux points principaux. Le premier est relatif à la question de savoir s'il y a lieu de confier aux municipalités le soin de construire les habitations à bon marché. Cette difficulté résolue, il importera de rechercher quel est, dans son ensemble, le rôle exact qui paraît convenir aux pouvoirs publics. Chacune de ces matières fera l'objet d'un chapitre spécial.

CHAPITRE I^{er}

DE LA COSNTRUCTION DES HABITATIONS A BON MARCHÉ PAR LES MUNICIPALITÉS.

Quand on se propose de rechercher si les pouvoirs publics ont le droit d'intervenir en matière d'habitations à bon marché, on ne fait que considérer sous l'une de ses faces un problème beaucoup plus large, qui domine dans son ensemble toute la science sociale. Depuis longtemps, en effet, l'on s'est demandé quel rôle exact il convient d'assigner à l'Etat ou même à la commune dans l'ordre économique. Y a-t-il lieu d'étendre ou de restreindre leurs attributions ? C'est là une question vivement discutée. Et, quand on demande si les pouvoirs publics ont une fonction à remplir en matière d'habitations à bon marché, on ne fait qu'indiquer l'une des formes sous lesquelles elle se présente.

Or, si on la considère sous son aspect le plus général, on s'aperçoit que trois théories principales ont été proposées pour la résoudre. Dans une première théorie, que l'on désigne souvent sous le nom significatif de théorie du « nihilisme administratif », on a prétendu qu'il convenait de réduire

au minimum l'action de l'Etat. C'est la théorie de Kant, de Fichte, de Wilhelm de Humboldt, de Bastiat, de Dunoyer et d'Ambroise Clément. L'Etat n'aurait d'autre mission que d'assurer aux individus le libre exercice de leurs droits. Tout autre est une seconde théorie, d'après laquelle il faudrait étendre indéfiniment les attributions des pouvoirs publics : c'est la théorie socialiste. Ses partisans considèrent avec satisfaction l'envahissement progressif par l'Etat moderne des sphères commerciales et industrielles. Aux monopoles du tabac, des allumettes, des poudres de guerre, de chasse, de mine, des cartes à jouer, ils voudraient que l'on ajoutât le monopole de l'alcool, et bien d'autres encore. Le rachat des chemins de fer par l'Etat leur paraît une mesure excellente, dont ils réclament l'adoption avec insistance. Ils engagent de même les communes à se charger elles-mêmes du service de l'éclairage ou du transport par tramways. En un mot, leur but est d'élargir sans limite le domaine d'action des pouvoirs publics. Entre ces deux premières théories, l'une et l'autre intransigeantes, il y a place, semble-t-il, pour une troisième, à laquelle on donne souvent le nom de théorie éclectique. Dans cette dernière théorie, sans admettre qu'il faille reconnaître aux pouvoirs publics une compétence illimitée, on est cependant d'avis que, dans certains cas, leur inter-

vention peut être nécessaire. Telles sont les différentes manières dont on a pu concevoir le rôle des pouvoirs publics dans l'ordre économique.

Dès maintenant, il convient de faire remarquer que la théorie du « nihilisme administratif » n'est plus guère soutenue. On a compris, en effet, qu'elle apporterait une entrave sérieuse à l'exécution de certains travaux ou à l'organisation de certains services dont tout le monde est d'accord pour reconnaître l'utilité. Que deviendraient, par exemple, les bibliothèques, les musées, les phares, si l'Etat négligeait de s'en occuper ? Que deviendrait l'assistance publique elle-même ? La théorie individualiste conduit à de telles conséquences, qu'il ne faut point hésiter à la repousser¹.

Restent donc en présence les théories socialiste et éclectique. Suivant qu'on admet l'une ou l'autre, l'intervention des pouvoirs publics en matière d'habitations à bon marché change d'aspect. Dans le premier système, on est d'accord pour demander que les municipalités se chargent elles-mêmes d'édifier les constructions nouvelles. Elles auront ensuite mission d'en surveiller la répartition entre les ouvriers et d'en organiser l'exploitation. Le deuxième système est, au contraire, nettement opposé à ce mode d'intervention. Les pouvoirs publics ont sans doute le devoir

1. V. M. VILLEY, *Principes d'économie politique* (3^e édition) p. 118.

d'encourager l'œuvre des habitations à bon marché; mais ils ne sauraient, sans excéder leur compétence naturelle, chercher eux-mêmes à la réaliser. Telles sont les deux opinions entre lesquelles il convient maintenant de prendre parti.

Sil'on prend soin de regarder ce qui a été fait à l'étranger, l'on s'aperçoit que cet examen est plutôt favorable à la théorie socialiste. Dans un assez grand nombre de pays, certaines villes ont entrepris de construire des logements pour les ouvriers. En Allemagne, on en trouve une dizaine, parmi lesquelles Worms, Ulm, Carlsruhe, Monheim, Strasbourg, et surtout Mulhouse, qui ont ainsi dépensé des sommes considérables. A Londres, le County Council a élevé à ses frais des maisons qui suffisent à loger 2.800 familles. En Belgique, la ville de Gand emploie à bâtir des habitations ouvrières les fonds qui proviennent de la conversion de ses emprunts. Dans les années 1889 et 1890, les autorités communales de la ville de Berne ont construit 86 maisons au Wylerfeld. L'entreprise a si bien réussi, qu'en 1895, on a jugé à propos d'ouvrir un nouveau crédit de 130.000 fr. Neuchâtel, Genève, Lucerne ont à leur tour suivi cet exemple. Malgré leur nombre encore trop restreint pour que l'on puisse déclarer l'expérience décisive, toutes ces œuvres, dont la plupart ont été couronnées de succès,

constituent des précédents que l'on pourrait être tenté en France d'imiter.

Et pourtant, quand même l'exemple de l'étranger serait beaucoup plus probant, il ne faudrait point se hâter de conclure. Ce qui réussit chez l'un peut ne pas avoir chez l'autre le même succès. Chaque pays a son tempérament, ses mœurs politiques, ses usages, dont il faut tenir compte. Il se peut que, dans un pays à constitution oligarchique, où l'autorité se trouve concentrée entre les mains d'un petit nombre de citoyens, l'intervention directe des pouvoirs publics produise de bons résultats, alors qu'elle serait particulièrement dangereuse chez un peuple dont les représentants sont désignés périodiquement par le suffrage universel. Ce n'est donc point en examinant ce qui se passe chez les autres que l'on peut résoudre la question d'une manière satisfaisante. Il faut, de toute nécessité, l'examiner en elle-même.

Voici tout d'abord les divers arguments que l'on a coutume de présenter pour défendre la théorie socialiste en matière d'habitations à bon marché.

On fait remarquer que l'initiative privée présente ce grave inconvénient qu'elle est avant tout intéressée. Les particuliers construisent en vue de réaliser des bénéfices ; ils ont, dès lors, une fâcheuse tendance à tout subordonner à leur

but exclusivement pécuniaire. On peut craindre, par exemple, qu'ils ne diminuent la qualité des matériaux afin de réduire leurs frais, et qu'ils ne tiennent pas un compte suffisant des nécessités de l'hygiène ou des besoins de l'ouvrier. Il ne serait donc pas prudent de laisser à ces particuliers le soin de pourvoir à l'amélioration du logement populaire.

Et à supposer même que l'habitation construite par l'industrie privée présente des garanties suffisantes de solidité et de confort, les pouvoirs publics n'en auraient pas moins le devoir d'intervenir. Le mal causé par l'insuffisance des logements est immense ; pour le combattre d'une manière utile, il faut une action plus large et plus décisive que celle des particuliers. Les pouvoirs publics, avec les ressources considérables dont ils disposent, ont seuls qualité pour accomplir une œuvre aussi étendue.

D'ailleurs, autant il y a lieu de craindre que les particuliers, livrés à eux-mêmes et dominés par la fièvre de la spéculation, ne fournissent pas à l'ouvrier un logement convenable, autant il est permis d'espérer que la construction et l'exploitation par les pouvoirs publics donneront d'excellents résultats. L'entreprise sera, en effet, soumise à un contrôle très sérieux et très effectif, qui sera exercé par la commune elle-même. Et comme les préoccupations pécuniaires n'y

seront pas dominantes, il sera possible de procurer à chaque famille une habitation en quelque sorte idéale, qui répondra à toutes les exigences du progrès moderne. Il apparaît ainsi que les pouvoirs publics seront de meilleurs constructeurs et de meilleurs gérants que les particuliers.

Leur intervention aura encore l'avantage de faire obtenir à l'ouvrier un logement à meilleur marché. Par là même que l'entreprise sera plus rigoureusement surveillée, les frais pourront être réduits. Il faut tenir compte aussi de ce que la commune ne cherchera à prélever aucun bénéfice sur l'ouvrier. Le logement sera donc fourni à un prix aussi faible que possible. Etant donné que le budget des familles pauvres est en général très chargé, il y a là une considération de nature à faire accueillir favorablement l'action communale.

Enfin les socialistes ont soin d'ajouter que ce mode d'intervention des pouvoirs publics ne gênera en rien l'activité libre. Il y aura en présence deux entreprises concurrentes, mais non pas rivales. Tout au contraire, les habitations construites par la commune deviendront des modèles que l'industrie privée s'efforcera d'imiter. Cette émulation ne pourra produire, en fin de compte, que d'heureux effets. On ne saurait donc s'appuyer sur l'utilité de l'initiative indi-

viduelle pour repousser toute coopération des pouvoirs publics.

Tels sont les divers arguments que l'on présente d'ordinaire pour défendre la théorie d'après laquelle les communes doivent construire elles-mêmes des habitations à bon marché. Examinons-les successivement.

Et tout d'abord, on soutient qu'il y a opposition entre l'intérêt du propriétaire, qui recherche avant tout le maximum de revenu, et l'intérêt public qui exige que l'habitation ouvrière soit confortable. La commune serait alors naturellement appelée à se substituer à l'initiative privée.

A supposer que la prémisse soit vraie, et qu'il y ait vraiment conflit entre l'intérêt individuel et l'intérêt général, il n'y aurait cependant pas lieu de souhaiter que la commune se charge elle-même de réaliser l'œuvre des habitations à bon marché. En principe, chaque fois qu'il s'agit d'une entreprise qui, par sa nature, appartient à l'initiative privée, il n'est pas désirable que les pouvoirs publics prennent eux-mêmes le soin de l'exécuter. Ils n'ont, pour une pareille tâche, ni vocation naturelle ni aptitude sérieuse, et le rôle qui leur incombe dans leur sphère d'action normale est déjà assez étendu pour que l'on ne doive pas être tenté de l'élargir encore. Alors même donc que les particuliers, sous l'empire de préoccupations

pécuniaires exclusives, ne parviendraient pas à procurer aux classes pauvres un logement convenable, il ne faudrait pas se hâter de conclure que les pouvoirs publics ont le devoir d'agir à leur place.

Mais il n'est pas établi que toute entreprise privée soit ainsi condamnée à l'impuissance. Quand on assiste au merveilleux développement qu'ont pris en France les sociétés philanthropiques d'habitations à bon marché, on arrive vite à se convaincre que l'on peut encore trouver des personnes généreuses et dévouées pour donner à une entreprise un autre but que la spéculation. Et s'il est d'autres sociétés qui se constituent uniquement pour réaliser des bénéfices, constatons que leur intérêt bien entendu leur commande de veiller à ce que les habitations ouvrières soient confortables. C'est qu'il faut tenir compte de l'effet de la concurrence : à prix égal, l'ouvrier donnera la préférence au logement qui lui offrira le plus d'avantages. Les sociétés n'ont chance de réussir qu'autant qu'elles apportent le plus grand soin à la construction de leurs immeubles. Que ce soit donc par philanthropie ou par une vue exacte de son propre intérêt, l'initiative privée, contrairement à l'assertion sur laquelle repose le premier argument des socialistes, construira des habitations à bon marché en se préoccupant avant tout de donner satisfaction à l'ouvrier.

Il ne semble pas que le second argument, d'après lequel le mal causé par l'insuffisance des logements est trop considérable pour que l'action libre suffise à y porter remède, ait une force beaucoup plus grande. Il n'y a, pour le réfuter, qu'à faire appel aux faits et à montrer les résultats très importants qui ont déjà été obtenus par les entreprises particulières. A Lyon, dans un espace de quinze ans, la Société des logements économiques a fourni à elle seule 1.437 logements. A Athis-Mons 80 maisons et à Bordeaux 100 maisons, presque toutes entourées de jardins, ont été aussi construites par diverses sociétés. Beaucoup d'autres villes ont suivi ces exemples, et il serait trop long de passer en revue les améliorations réalisées de la sorte à Marseille, Caen, Rouen, Lille, Amiens, Orléans, etc. A l'étranger, les progrès accomplis n'ont pas moins d'étendue. La Société le Foyer de l'ouvrier a édifié à Liège 1.100 maisons, et, en moins de dix ans, 120 Sociétés belges ont prêté 30 millions de francs à des sociétés de construction ¹. A Copenhague, l'Association de construction des ouvriers a créé 1.176 foyers, et dépensé dans ce but plus de 12 millions de francs ². En Amérique et en Angleterre on a vu se former d'innombrables Building

1. Communication de M. Lepreux au Congrès de 1900, p. 289.

2. TRAP et OLAF SCHMIDT, *Les habitations ouvrières du Danemark et principalement de Copenhague 1900*.

Associations. Faut-il enfin citer l'exemple de l'Allemagne, où les sociétés de construction ont atteint le chiffre de 466 en 1902. L'une d'elles, la Société de Munchen Gladbach, a déboursé 3.300.000 marks pour élever 646 maisons, qui fournissent le logement à 7.800 personnes. Tous ces résultats sont-ils si peu appréciables que l'on puisse déclarer l'initiative privée incapable de pourvoir seule à l'amélioration du logement populaire ?

Il semble, au contraire, quand on assiste au large développement des entreprises qui ont déjà réalisé tant d'améliorations, qu'à côté d'elles les pouvoirs publics ne pourraient jamais jouer qu'un rôle accessoire. C'est là une constatation qui a été faite dans les pays où l'expérience a permis de faire la comparaison. A Londres, par exemple, certaines associations particulières ont fourni près de 10.000 logements à près de 50.000 personnes. De son côté, la fondation Peabody a permis de procurer une habitation à plus de 20.000 personnes, et l'on peut prévoir que les loyers accumulés, joints à ceux de la fondation Guinness, permettront, dans une cinquantaine d'années, de réaliser deux milliards de capital et d'abriter 350.000 familles¹. Il faut avouer qu'à côté de ce magnifique essor de la philanthropie libre, l'œu-

1. Chiffre donné par M. Rostand au Congrès international des habitations à bon marché, tenu à Paris en 1900.

vre du County Council, qui n'a pu disposer que de quelques millions, paraît peu importante. C'est donc une erreur certaine que de réclamer l'intervention des pouvoirs publics sous le prétexte qu'ils auraient seuls des moyens d'action suffisants pour réaliser dans son ensemble l'œuvre des habitations à bon marché.

A un autre point de vue, il n'est pas moins inexact de prétendre que les pouvoirs publics sont plus aptes que les particuliers à diriger une entreprise. Le raisonnement et l'observation sont d'accord pour contredire une pareille affirmation.

Et tout d'abord, quel que soit le dévouement des hommes qui composent les corps élus, il faut bien reconnaître que leur situation n'est pas favorable à l'exécution de projets qui exigent beaucoup de soins et une indépendance absolue. La courte durée de leurs mandats nuit à l'esprit de suite, et les multiples occupations dont ils ont la charge absorbent la plus grande partie de leur temps. En outre, il ne faut pas perdre de vue que ces hommes demeurent toujours plus ou moins dans la dépendance du collège qui les a élus. On viendra souvent les solliciter d'admettre aux règlements établis des exceptions dangereuses pour la prospérité de l'entreprise. Il est ainsi permis de douter que les pouvoirs publics offrent plus de garanties que de simples particuliers.

D'ailleurs les faits ont démontré depuis longtemps que, dans le domaine industriel ou commercial, les pouvoirs publics ne savent pas diriger une entreprise. C'est ainsi qu'en France, où l'Etat a le monopole du tabac et des allumettes, on a souvent réclamé contre la mauvaise qualité des produits livrés à la consommation. Personne n'ignore non plus que la construction des navires de guerre s'opère dans de meilleures conditions sur les chantiers libres que sur les chantiers de l'Etat, et, très souvent, le Ministre de la Marine réserve ses commandes à l'industrie privée, dont il reconnaît ainsi la supériorité. A voir enfin la situation lamentable de certaines entreprises communales organisées en vue de l'établissement de tramways, de l'éclairage ou de la fourniture de l'eau, on constate que les municipalités n'ont pas plus que l'Etat les qualités requises pour jouer le rôle d'entrepreneur. Par conséquent, on peut dire sans hésiter que, loin d'offrir plus de garanties, l'intervention des pouvoirs publics en matière d'habitations à bon marché, serait au contraire dangereuse.

La preuve, que nous croyons maintenant avoir faite, que les pouvoirs publics ne sont pas aptes, à se charger de construire ou d'exploiter les habitations à bon marché, constitue en même temps une réponse à l'argument des socialistes d'après lequel, grâce à de sages économies dues à la

bonne direction de l'entreprise, l'ouvrier pourrait obtenir le logement à meilleur compte. Nous venons de voir que la construction et la gestion laisseraient à désirer. Elles seraient donc plus onéreuses. C'est une grosse erreur que de croire que l'intervention des pouvoirs publics aurait pour effet de réduire les dépenses. Tout au contraire, elle les augmente. Le County Council de Londres a déboursé des sommes qui sont hors de proportion avec les résultats obtenus. Pour loger 22.750 personnes, les frais se sont élevés à 41 millions de francs, soit près de 2.000 fr. par tête¹. Il ne faut donc pas s'étonner des réflexions très judicieuses que M. Villard, chargé de faire connaître au conseil municipal de Paris l'avis d'une commission spéciale constituée pour étudier un projet de construction et d'exploitation par la ville, jugeait opportun de présenter. « Les constructions entreprises par la ville, disait-il, coûtent fort cher ; en outre, celle-ci rencontrerait des difficultés considérables dans leur exploitation. Les économies ne lui sont pas permises, et, là où tel propriétaire saura trouver le revenu de son capital, elle se trouvera en déficit. » Un pareil résultat n'a, en réalité, rien de surprenant. Les personnes qui opèrent avec les finances publiques n'apporteront jamais la même prudence

¹ V. l'Economiste français du 8 janvier 1898.

que si elles géraient leur propre fortune. Au lieu que des économies soient faites, les dépenses deviendront souvent excessives. Contrairement à ce que l'on a coutume de prétendre, il sera donc impossible aux pouvoirs publics de procurer l'habitation à meilleur marché que l'initiative privée.

Ou plutôt, les municipalités auront, même alors, le pouvoir de réduire le prix des loyers, mais ce sera le budget communal qui fera les frais de cette réduction. C'est là une remarque que M. Georges Picot a faite à propos du mauvais résultat financier de l'entreprise du County Council à Londres : « Comme il ne fallait pas que le locataire en souffrît, ce qui fut devenu désastreux au point de vue électoral, les loyers trop bas rapportèrent un revenu dérisoire ¹. » Comme on le voit, l'intervention communale peut bien avoir pour effet d'abaisser le prix du logement, mais ce ne sera jamais qu'au détriment de l'ensemble des contribuables.

Reste enfin le dernier argument de la thèse socialiste, d'après lequel il convient tout au moins de laisser agir les pouvoirs publics, puisque leur action ne nuit en rien au développement de l'initiative privée.

Malgré cette proposition de réduire l'interven-

1: Déclaration de M. Picot au Congrès de Bruxelles.

tion des pouvoirs publics à un simple rôle de collaboration, nous croyons encore préférable qu'ils observent une complète abstention. Quoi qu'on en dise, il est bien difficile que l'action libre puisse s'exercer à côté de la leur. C'est qu'en effet, entre les parties en présence, la situation n'est pas égale. Les pouvoirs publics ont toujours le moyen de s'assurer sur leur rival une écrasante supériorité. Ils peuvent consentir des exemptions d'impôt, diminuer à leur gré le prix des loyers, construire sur leurs propres terrains. La concurrence devient alors impossible pour les particuliers. Et plutôt que d'engager avec l'administration une lutte dans laquelle ils se savent vaincus d'avance, ils aimeront mieux renoncer à toute entreprise. C'est là ce qui s'est passé à Londres au moment où le County Council s'est décidé à construire. Comme l'a déclaré M. Georges Picot au Congrès de Bruxelles : « Particuliers et sociétés se sont brusquement arrêtés. Leur raisonnement a été précis et décisif : du moment que celui qui perçoit les taxes municipales se mêle d'élever des maisons comme nous-mêmes, nous ne sommes plus en présence d'une concurrence loyale. Toutes les conditions de la lutte sont troublées. Entre ce puissant maître qui se nomme l'Etat ou la Ville et nous, il n'y a pas d'égalité. Taxe, eau, gaz, viabilité, tout sera à son profit. Nous ne pouvons lutter. Laissons

passer l'orage, mais gardons-nous d'élever en ce moment de nouvelles constructions. Voilà pourquoi ceux qui interrogeaient, en 1896, les vaillants constructeurs qui avaient amené la transformation de l'habitation ouvrière à Londres ne recevaient que des réponses désespérées. » M. Picot ajoute, en outre, que si, à Lyon, le conseil municipal avait pris en 1886 la même initiative que le County Council, jamais MM. Mangini, Aynard et Gillet n'auraient créé leur entreprise de maisons collectives, qui a si heureusement réussi. M. Rostand fait remarquer, de son côté, qu'à Marseille, la présentation d'un projet de construction au conseil municipal arrêta sur-le-champ l'initiative privée, qui ne reprit son œuvre qu'après le retrait du projet¹. Il convient donc de repousser toute immixtion des pouvoirs publics.

Ayant ainsi examiné un à un les arguments dont se prévaut la théorie socialiste, nous arrivons finalement à cette conclusion qu'il est impossible de l'adopter. Ils reposent le plus souvent sur des sophismes, et ne sont pas de force à résister au double contrôle de la raison et de l'expérience. Sans méconnaître le rôle très important que les pouvoirs publics ont à jouer en matière d'habitations à bon marché, il vaut mieux se rallier à la théorie éclectique, qui maintient ce rôle dans de sages limites.

1. Rapport au Congrès de 1900. V. Compte rendu, p. 145.

CHAPITRE II.

ROLE EXACT DES POUVOIRS PUBLICS.

Même quand on a pris parti pour la théorie électorique, il n'est pas toujours facile de déterminer avec précision dans quelle mesure l'intervention des pouvoirs publics paraît légitime et désirable. Sans doute, tout le monde est d'accord sur ce principe que l'action de l'Etat ou de la commune ne doit point se substituer à l'action libre, et sur cette conséquence immédiate, qui en découle, qu'il vaut mieux laisser aux particuliers le soin de construire les habitations à bon marché. Mais, en ce qui concerne les autres modes d'intervention possibles, on ne s'entend pas toujours. Aussi croyons-nous nécessaire de préciser le rôle exact qui nous paraît convenir aux pouvoirs publics.

Il est tout d'abord une forme d'intervention sur laquelle on discute : c'est la souscription par la commune d'actions émises par les sociétés de construction. Ce procédé nous paraît soulever de très sérieuses objections. En prenant un intérêt pécuniaire dans une société, il est à craindre que la commune ne l'envahisse peu à peu au point de lui donner le caractère d'une entreprise

publique, et alors on tombe dans le socialisme municipal, dont nous avons déjà signalé les dangers. On peut aussi faire remarquer que les fonds publics ne sont pas des capitaux de placement, et qu'ils ont ailleurs leur véritable emploi. La souscription d'actions des sociétés particulières ne paraît donc pas devoir être mise au nombre des modes d'intervention qu'il convient de recommander aux pouvoirs publics.

Que décider en ce qui concerne les subventions ? Les raisons que l'on donne contre elles ne manquent point de force. D'abord il est un point d'une importance considérable qu'il ne faut pas perdre de vue : c'est que l'Etat et la municipalité, quand ils octroient des subventions, disposent de l'argent des contribuables. La destination normale de l'impôt que paye tout le monde n'est pas de servir à procurer le logement à quelques-uns des membres de la collectivité. Un pareil emploi des deniers publics ne paraît donc pas légitime. En outre, il faut prendre garde que la subvention est énervante pour l'individu, qu'elle habitue à compter sur d'autres que sur lui-même. Enfin, c'est le propre des subventions de se multiplier très vite. Quand on en accorde une, on reçoit bientôt de nouvelles demandes. Et comme il n'y a aucune raison de refuser aux uns ce que l'on accorde aux autres, les subventions deviennent un danger pour les

finances publiques. Pour tous ces motifs, on soutient que l'Etat et la commune agiront sagement en s'abstenant d'en accorder.

La question est assurément délicate. Il ne paraît pourtant pas, en définitive, qu'on doive absolument proscrire les subventions. La salubrité du corps social est intéressée au développement de l'œuvre des habitations à bon marché, et les pouvoirs publics ont le droit et le devoir de consentir les sacrifices nécessaires pour l'améliorer. D'ailleurs, une subvention accordée au moment de la formation d'une société peut décider du succès. Il est donc désirable que le concours des pouvoirs publics se manifeste aussi sous cette forme, pourvu toutefois qu'il soit toujours modéré, et serve uniquement à stimuler l'activité individuelle.

On peut encore admettre l'intervention des pouvoirs publics quand elle a pour effet d'encourager la construction d'habitations à bon marché par l'exemption d'impôts ou de taxes établies par l'Etat ou la commune. Sans doute, il y aura là un privilège constitué au profit de toute une catégorie de citoyens, qui se trouveront dispensés de payer leur part dans les dépenses communes. On pourrait donc adresser à cette sorte d'immunité fiscale le même reproche qu'aux subventions. Mais nous avons vu qu'on peut admettre dans une certaine mesure l'octroi

de subventions. En outre la situation n'est pas tout à fait la même. Il n'y aura jamais à craindre que le sacrifice pécuniaire prenne une importance exagérée. Si étendu qu'on le suppose, il ne dépassera jamais le chiffre, nécessairement minime, des contributions. On ne peut donc voir un péril pour le budget dans l'octroi d'une pareille dispense.

L'intervention de l'Etat paraît encore légitime quand il se borne à autoriser certains établissements publics qui possèdent une fortune personnelle, ou gardent en dépôt des sommes considérables, à consentir des avances aux sociétés d'habitations à bon marché. Il rentre dans le fonctionnement normal de ces établissements d'employer les fonds qu'ils ont à leur disposition. Or les prêts faits aux sociétés offrent toute garantie, d'autant plus qu'elles peuvent donner une hypothèque sur leurs immeubles. Il est donc naturel de diriger ces grands établissements vers cette sorte de placements, qui offrent toute sécurité, et en même temps facilitent le développement d'une œuvre philanthropique.

Mais le véritable rôle des pouvoirs publics est plus général. Il consiste surtout à provoquer et à stimuler l'initiative privée. « Rôle mesquin, penseront peut-être ceux qui voudraient voir l'Etat se substituer aux initiatives individuelles et tout régenter dans le milieu social, dit M. La-

borderie ¹. Rôle bienfaisant en vérité et autrement efficace ! Par la création et le fonctionnement de comités de patronage (régionaux ou locaux) favorisant l'essor de la construction privée et les combinaisons les plus propres à assurer l'accession du travailleur à la propriété de son foyer, il donne à l'idée un caractère officiel de nature à inspirer confiance; il semble faire sienne cette idée; il en répand les avantages ignorés du grand public, grâce à la publicité dont un corps constitué dispose. » Tel est, en réalité, le domaine propre de l'activité des pouvoirs publics.

Enfin, il n'est pas douteux que l'Etat n'ait le devoir, au point de vue législatif, de prendre les mesures nécessaires à la protection de l'œuvre des habitations à bon marché. Ce qu'il faut surtout souhaiter, c'est la confection de lois qui auraient pour but de sauvegarder le foyer de famille après sa constitution. Il y a, en effet, beaucoup d'événements qui en menacent l'existence. Le père de famille peut mourir, et souvent alors, il faudra vendre l'habitation pour procéder au partage. Un créancier peut aussi opérer une saisie. Or, si l'on juge utile d'assurer la transmission héréditaire de l'immeuble à l'un des enfants, ou de suspendre l'action du créancier, c'est à l'Etat qu'il appartiendra d'édicter les mesures

1. V. Laborderie, les habitations à bon marché en France, p. 175.

nécessaires. En agissant de la sorte, il n'excède pas ses pouvoirs, mais en fait, au contraire, un usage normal.

Tels sont les divers principes qu'il nous a paru utile de dégager au début d'une étude sur l'intervention des pouvoirs publics en matière d'habitations à bon marché. Ils se résument dans cette idée que les pouvoirs publics ont le devoir de favoriser une œuvre qui se propose avant tout d'améliorer le logement populaire, mais n'ont point qualité pour la réaliser eux-mêmes.



DEUXIÈME PARTIE

De l'intervention des pouvoirs publics à l'effet d'encourager la construction des habitations à bon marché

Les diverses mesures que peuvent prendre les pouvoirs publics pour que le nombre des habitations à bon marché s'accroisse rapidement sont nombreuses. Il en est trois cependant qui sont d'un emploi plus efficace: ce sont la création de comités locaux qui engagent les particuliers à construire, l'octroi d'immunités fiscales, qui diminuent les charges des sociétés philanthropiques, et enfin l'autorisation accordée à certains établissements publics de consentir des avances de fonds qui mettront à la disposition de l'œuvre des habitations à bon marché les capitaux dont elle a besoin. Examinons donc, dans trois chapitres spéciaux, chacun de ces modes d'intervention.

CHAPITRE I^{er}

DE LA CRÉATION DE COMITÉS D'HABITATIONS A BON MARCHÉ ET DE QUELQUES MODES ACCESSOIRES D'INTERVENTION.

Si les pouvoirs publics n'ont pas à se préoccuper de réaliser eux-mêmes l'œuvre des habitations à bon marché, il est certaines mesures promotrices de l'initiative privée qu'il leur appartient de prendre. Leur intervention peut alors se manifester sous des formes infiniment variées. L'une des plus efficaces paraît être la constitution dans tout le pays de comités spéciaux qui propageront les idées philanthropiques ayant pour objet l'amélioration du logement populaire, chercheront à susciter des entreprises nouvelles, et assisteront de leurs conseils les sociétés déjà nées. Il importe donc d'étudier tout d'abord ce moyen d'action des pouvoirs publics, sauf à examiner ensuite, dans ce même chapitre, quelques modes d'intervention d'une importance secondaire.

C'est en Belgique que des comités d'habitations à bon marché ont été établis pour la première fois. Leur création remonte à la loi du 9 août 1889, qui leur a donné des pouvoirs très

étendus. Outre la mission générale qui leur incombe de favoriser le développement de l'œuvre des habitations à bon marché, ils sont appelés à donner leur autorisation aux sociétés qui demandent à bénéficier des immunités fiscales accordées par la loi. La Caisse générale des retraites ne peut consentir aucun prêt sans leur avis préalable, et l'ouvrier qui veut acquérir une habitation à bon marché doit leur demander un certificat constatant sa qualité d'ouvrier. Si l'on tient compte, en outre, de ce que l'institution de ces comités est obligatoire dans chaque arrondissement, il apparaît qu'il y a là une organisation très sérieuse, appelée à rendre de grands services.

En France, les comités d'habitations à bon marché ont été créés par la loi du 30 novembre 1894. Un décret du Président de la République est nécessaire pour leur établissement. Ce même décret détermine l'étendue de leur circonscription. Il fixe aussi le nombre de leurs membres dans la limite de neuf au moins et douze au plus. Le tiers d'entre eux est nommé par le Conseil général, qui les choisit parmi les conseillers généraux, les maires et les membres des chambres de commerce ou des chambres consultatives des arts et manufactures de la circonscription du comité. Les deux autres tiers sont nommés par le préfet, qui les choisit moitié parmi les personnes

spécialement versées dans les questions d'hygiène de construction et d'économie sociale, et moitié parmi les membres des sociétés de construction des habitations à bon marché, des sociétés mutuelles de prévoyance et d'épargne et des syndicats professionnels institués conformément à la loi. Ces comités, dont les statuts doivent être soumis à l'approbation du préfet, ne sont nommés que pour trois ans, mais leur mandat peut être renouvelé. Il est remarquable que leur création est purement facultative, alors qu'en Belgique elle est obligatoire.

Ces comités peuvent avoir un patrimoine propre. L'article 2 de la loi du 30 novembre 1894 déclare en effet qu'ils peuvent recevoir des subventions de l'Etat, des départements et des communes, ainsi que des dons et legs, aux conditions prescrites par l'article 910 du Code civil pour les établissements d'utilité publique. Mais ils ne pourront posséder d'autres immeubles que celui qui est nécessaire à leurs réunions. Enfin, si le comité vient à se dissoudre, l'actif sera dévolu aux sociétés de construction d'habitations à bon marché, aux associations de prévoyance et aux bureaux de bienfaisance de la circonscription.

Les attributions de ces comités sont nombreuses. D'une manière générale, ils ont pour mission d'encourager la construction d'habitations à bon marché destinées à servir de logement aux

classes ouvrières. Ils peuvent aussi faire des enquêtes, ouvrir des concours d'architecture, distribuer des prix d'ordre et de propreté, et accorder des encouragements pécuniaires. Leurs pouvoirs sont cependant moins étendus que ceux des comités belges, en ce sens qu'il est possible de bénéficier des faveurs établies par la loi de 1894 sans recourir à leur autorisation.

Il suffit de passer en revue les résultats obtenus par quelques-uns de ces comités, dont le nombre dépasse aujourd'hui 96, pour se faire une idée des services qu'ils sont appelés à rendre. A Dieppe, le comité a réussi à créer une société de construction, qui est aujourd'hui en pleine prospérité. Trois groupes qui comprennent chacun une douzaine de maisons, ont déjà été édifiés. Le prix du loyer ne dépasse pas 180 fr. De même, le comité du Havre est entré en pourparlers avec la Société des employés de commerce et le Cercle des employés de bureau pour les engager à fonder une Société de crédit au capital de 100.000 fr. Les fonds serviraient à faire des prêts aux employés qui désirent se construire une habitation. Le remboursement s'effectuerait par annuités, dans une période de quinze à vingt ans. A Clermont-Ferrand, le comité a concouru à la rédaction des statuts d'une nouvelle Société coopérative « L'Auvergne prévoyante ». Le comité d'Amiens, ayant constaté que pour élever une mai-

son de 6.500 fr. il faut payer en frais de toutes sortes une somme de 1.000 fr. à la municipalité, s'occupe d'obtenir une réduction en faveur des habitations ouvrières. Il faut enfin signaler les concours ouverts par le comité des Bouches-du-Rhône. L'un d'eux porte sur la rédaction d'une brochure propre à vulgariser les conditions de salubrité des habitations à bon marché. Un autre propose l'établissement d'un projet d'hôtel meublé à bon marché, avec devis et engagements d'entrepreneurs. Enfin, dans un troisième, on demande aux concurrents de donner le modèle d'un mobilier à bon marché pour habitations ouvrières, à la fois simple et solide. L'ensemble des prix s'élève à 2.900 fr. Comme on le voit, l'activité des comités d'habitations à bon marché peut se manifester sous les formes les plus variées. Quelle que soit la diversité des moyens employés, ces comités, dont le nombre augmente chaque année, et qui sont répandus dans toute la France, pourront imprimer à l'œuvre du logement populaire un vigoureux essor.

Etant donné que les comités d'habitations à bon marché sont dispersés dans tout le pays, il importait de créer un organisme central, qui aurait pour mission de leur imprimer une direction uniforme et d'assurer de la sorte leur unité d'action. Aussi la loi nouvelle a-t-elle décidé, dans l'article 14, qu'il serait constitué, auprès du

ministre du Commerce et de l'Industrie, un Conseil supérieur des habitations à bon marché. D'après l'article 15, l'organisation et le fonctionnement de ce Conseil devront être réglés par un règlement d'administration publique. Ce règlement est intervenu le 20 février 1985. Il prévoit que le Conseil sera composé de quarante membres. En feront partie de droit le Directeur de la Caisse des dépôts et consignations, le Directeur de la prévoyance et de l'assurance sociales, le Directeur de l'Assistance et de l'Hygiène publiques au ministère de l'Intérieur; le Directeur général des contributions directes, le Directeur de l'enregistrement et du timbre, le Directeur des affaires civiles et du sceau au ministère de la Justice. C'est au ministère du Commerce qu'il appartient de choisir les autres membres parmi les membres du Parlement, des grands corps savants, du Conseil d'Etat, des sociétés de construction, des comités locaux, etc., et parmi les personnes particulièrement compétentes dans les matières de construction, d'hygiène et d'économie sociale. La moitié des membres du conseil est renouvelable tous les deux ans. Les séances sont présidées par le Ministre, assisté de deux vice-présidents pris parmi les membres du conseil. Un comité permanent de six membres se réunit, toutes les fois qu'il est utile, pour l'étude préalable des questions à soumettre à l'assemblée plénière.

Le Conseil supérieur des habitations à bon marché est appelé à jouer un rôle très important. Il centralise les rapports annuels des comités et en fait un résumé, qu'il adresse, avec ses observations, au Président de la République. Grâce à ce mémoire, qui constitue une mine précieuse de documents, le gouvernement est instruit de l'étendue du mal à combattre et du développement des œuvres locales. Le Conseil est aussi appelé à donner son avis sur tous les règlements que nécessite l'exécution des grandes lois relatives aux habitations à bon marché. Il peut provoquer les mesures qui lui paraissent utiles. C'est ainsi que, sur son initiative, les opérations de recensement de 1906 ont été un moyen d'enquête sur l'état du logement populaire. C'est ainsi encore que, sur un vœu qu'il a d'ailleurs émis à plusieurs reprises, des circulaires ministérielles ont été adressées aux préfets pour qu'ils rappellent aux assemblées municipales et aux conseils généraux de leurs départements que, d'après la loi de 1894, ils ont le droit d'accorder des subventions aux comités locaux. En un mot, le Conseil supérieur constitue un organe de direction qui peut rendre de grands services.

A côté de ce mode principal et direct d'intervention qui consiste à créer des comités de propagande, les pouvoirs publics ont à leur dis-

position d'autres modes d'importance secondaire, qu'il est cependant utile de faire connaître.

L'Etat a tout d'abord le devoir d'organiser des enquêtes permanentes sur la situation des logements ouvriers. Pour combattre le mal avec efficacité, il importe d'en connaître l'étendue et de savoir au juste sur quels points du territoire il sévit avec le plus d'intensité. Les remèdes n'auront de valeur qu'autant qu'ils seront appropriés aux misères à soulager. Or les enquêtes privées sont en général mal conduites. Elles ne sont pas faites d'après un questionnaire unique, et, par suite, il est difficile de comparer les résultats qu'elles donnent. Le plus souvent aussi, elles manquent de précision. C'est donc à l'Etat qu'il appartient d'établir, après une information sérieuse, les documents dont l'utilité serait incontestable.

Sans qu'il faille voir là une manière de procéder exclusive — et l'initiative du Conseil supérieur, qui a mis à profit le recensement pour ouvrir une enquête sur l'état du logement montre bien que l'on peut agir par diverses voies — il semble que les comités locaux d'habitations à bon marché seraient naturellement désignés pour faire ces enquêtes. C'est ainsi qu'en Belgique des subventions leur sont fréquemment attribuées à cette fin. En 1899 notamment,

une somme de 3.000 fr. a été allouée à chacun d'eux pour constater l'état du logement dans sa circonscription. En France, il semble que les comités éprouvent une répugnance invincible à jouer ce rôle d'enquêteurs. Le Conseil supérieur se plaint de ce que les rapports qui lui sont adressés ne contiennent aucun détail sur la situation des ouvriers au point de vue du logement. Il faut du reste reconnaître, pour l'excuse des comités, qu'ils se heurtent souvent à l'indifférence de l'administration. Le comité de la Seine a voulu, il y a quelques années, procéder à une enquête sur l'habitation parisienne. Pour obtenir des renseignements, ils s'est adressé à la Commission d'hygiène de chaque arrondissement. Il n'a reçu pour toute réponse que cinquante-huit feuilles provenant de neuf arrondissements. Et encore, sur ces cinquante-huit feuilles, onze seulement contenaient d'utiles indications. Cet insuccès n'explique cependant pas l'inertie de l'ensemble des comités contre laquelle le Conseil supérieur s'efforce de réagir.

A la question des enquêtes permanentes se rattache celle de la création d'un corps d'inspecteurs d'habitations à bon marché. Ces inspecteurs, rétribués par l'Etat, auraient aussi mission de procéder à des enquêtes. Ils auraient encore, du reste, d'autres fonctions. A côté des sociétés philanthropiques qui construisent

des habitations à bon marché et dont le dévouement est pour l'ouvrier une excellente garantie, il y a des entreprises de spéculation dont les immeubles ne présentent point toujours des conditions suffisantes d'hygiène ni de solidité. Les inspecteurs auraient charge de prévenir alors les ouvriers des risques qu'ils peuvent courir à se rendre locataires ou acquéreurs de ces immeubles. L'utilité que pourrait offrir la constitution d'un corps d'inspecteurs paraît donc manifeste.

Il ne faudrait point, du reste, se laisser impressionner par les objections que l'on soulève parfois contre ce projet. On dit qu'il entraîne la création de nouveaux fonctionnaires, et charge ainsi les contribuables. Mais cette raison est insuffisante, si on la met en face des services considérables que l'on peut attendre de ces fonctionnaires. On fait valoir aussi les tracasseries et les vexations qui ne pourront manquer de se produire au cours des investigations chez les particuliers. Il faut répondre qu'il suffira de veiller avec soin au recrutement des inspecteurs, afin qu'ils soient en mesure de remplir avec tact leur délicate fonction. On objecte enfin que ce rôle de surveillance pourrait être confié aux assemblées municipales. Mais c'est perdre de vue que ces assemblées sont élues au suffrage universel, et sont en mauvaise posture pour inspecter leurs propres électeurs. On peut donc conclure,

quoique le Congrès international de 1897 n'ait point osé prendre parti sur cette question, qu'il faut souhaiter la création d'un inspectorat des habitations à bon marché.

Il résulte de cette étude qu'en matière d'habitations à bon marché, les pouvoirs publics ont un rôle très étendu à jouer au point de vue de la diffusion des idées philanthropiques, des enquêtes à organiser sur l'état des logements ouvriers, et de la surveillance à exercer.

CHAPITRE II

DES IMMUNITÉS FISCALES.

Parmi les modes d'intervention dont peuvent user les pouvoirs publics figurent les remises d'impôts. Encore est-il que, pour ne point soulever d'objections, ces remises, qui ont pour effet de créer un privilège au profit d'une classe de contribuables, et ne s'expliquent que par le caractère philanthropique de l'œuvre des habitations à bon marché, ne doivent être accordées qu'à bon escient. Voyons dans quelle mesure la loi du 30 novembre 1894 les a octroyées.

Les dispenses d'impôts établies par cette loi peuvent être divisées en deux classes. Les unes consistent dans des exemptions de contributions directes, ou dans certaines facilités données à l'acquéreur pour le paiement des droits de mutation. Les autres sont établies spécialement au profit des sociétés, et portent sur les droits de timbre et d'enregistrement, sur la taxe de mainmorte, la contribution des patentes, et enfin sur la taxe qui atteint le revenu des valeurs mobilières. Ces deux ordres de dispenses seront examinés successivement.

Pour l'octroi des exemptions qui s'appliquent aux contributions directes ou aux droits de mutation, il importait tout d'abord de déterminer ce que l'on entend au juste par habitation à bon marché. Autrement, des conflits se seraient élevés entre l'administration chargée du recouvrement de ces impôts et les particuliers. Les agents du fisc auraient prétendu que la dispense ne pouvait valoir à raison de la valeur trop élevée de l'immeuble. Le propriétaire ou l'acquéreur, de leur côté, auraient soutenu que l'immeuble ne s'écartait point du type prévu par le législateur. Ces discussions auraient donné lieu à beaucoup de procès.

Aussi, pour éviter toute incertitude, la loi a fixé elle-même le maximum de valeur que la maison ne peut dépasser sans cesser d'être une habitation à bon marché. Cette valeur est basée sur le loyer, et varie suivant l'importance de la localité. Pour qu'il y ait habitation à bon marché, il faut que le revenu net imposable ne dépasse pas.

Dans les communes au-dessous de	1.000 habitants. . .	90 fr.
»	de 1.001 à 5.000 habitants. . .	150 fr.
»	de 5.001 à 30.000 habitants. . .	170 fr.
»	de 30.001 à 200.000 habitants. . .	220 fr.
»	au-dessus de 200.000 habitants. . .	300 fr.
Dans un rayon de 40 kilomètres autour de Paris		220 fr.
A Paris.		375 fr.

Malgré la précision de ces chiffres, une contestation s'est pourtant élevée entre l'administra-

tion et le propriétaire. Elle porte sur l'estimation de la valeur locative de la maison. L'administration prétend n'avoir à tenir compte que du revenu qu'un propriétaire habile et soigneux pourrait tirer de l'immeuble. Le propriétaire répond que le calcul doit être basé sur le prix du bail qu'il a passé avec son locataire.

L'intérêt de cette discussion est considérable. Presque toutes les habitations à bon marché sont construites dans un but philanthropique. L'on s'efforce surtout de donner à l'ouvrier le plus de confortable possible pour le prix le plus modique. Si le système de l'administration devait triompher, il y aurait un grand nombre de maisons pour lesquelles la dispense ne pourrait être obtenue.

L'administration invoque tout d'abord une jurisprudence constante. Chaque fois qu'il est nécessaire de déterminer le revenu d'une maison pour établir l'assiette de l'impôt, c'est sur sa valeur locative réelle que l'on se base. Il ne peut dépendre d'un propriétaire qui consent un loyer réduit, de diminuer ses charges fiscales. Le principe même de la proportionnalité de l'impôt exige que l'administration ne tienne compte que de la valeur locative de la maison, établie par comparaison avec celle des autres immeubles de la même localité.

D'ailleurs, tout autre mode d'appréciation

faciliterait les fraudes au détriment du Trésor. Il serait à craindre, en effet, que le propriétaire ne s'entende avec le locataire pour mentionner dans le bail un prix inférieur au prix réel. La différence serait payée d'avance et de la main à la main. Une partie importante du revenu pourrait ainsi être soustraite à l'impôt.

Le Conseil supérieur des habitations à bon marché a cependant protesté à maintes reprises contre le système de l'administration, qui ne repose que sur des données inexactes. Tout d'abord, il n'a jamais été admis en jurisprudence que les baux doivent être négligés quand il s'agit d'établir la valeur locative de l'immeuble. De nombreux arrêts du Conseil d'Etat ont décidé qu'en principe, c'est le loyer porté dans les baux qu'il convient de prendre pour base. L'administration n'a d'autre droit que d'en contester la sincérité ou de prouver qu'ils ont été faits dans des conditions anormales. Il y a loin de cette faculté très limitée au pouvoir absolu de n'en tenir aucun compte.

Ensuite, il n'est guère à craindre que des fraudes aient lieu grâce à l'insertion dans les baux de loyers fictifs. La plupart des habitations à bon marché sont, en effet, la propriété de sociétés de construction, et les écritures comptables de ces sociétés permettront de contrôler l'exactitude des indications contenues dans le contrat

de louage. L'administration a donc le moyen de découvrir les fraudes qui pourraient être commises.

Les tribunaux administratifs n'ont pas eu encore l'occasion de se prononcer définitivement sur le système du fisc. Il n'a, jusqu'alors, donné lieu qu'à un seul litige, qui a été soulevé par le Foyer Villeneuvois et porté devant le Conseil de préfecture de Seine-et-Oise. L'administration a obtenu gain de cause, mais la Société a décidé de porter devant le Conseil d'Etat cette regrettable décision, dont l'annulation intéresse tous les propriétaires d'habitations à bon marché.

Quel que soit le procédé que l'on aura employé pour déterminer la valeur locative, l'on aura la certitude, quand le calcul aura donné un chiffre inférieur au maximum fixé par la loi, que l'on se trouve en présence d'une habitation à bon marché. Or quelles sont les exonérations fiscales qui seront alors octroyées au propriétaire ?

Les faveurs de la loi sont de deux sortes : les unes consistent dans l'exemption de certaines contributions directes, les autres sont relatives au paiement des droits de mutation.

On pourrait croire que la dispense d'acquitter certaines contributions directes a été établie par la loi au profit de tout propriétaire d'habitations à bon marché. Il n'en est rien. Ce que la loi a voulu encourager, c'est la construction d'immeu-

bles devant servir à loger des ouvriers, employés ou artisans. Aussi a-t-elle posé certaines conditions à l'octroi de la dispense. D'après les articles 1 et 5 de la loi du 30 novembre 1894, pour que le bénéfice qu'elle concède puisse être réclamé, il faut que l'habitation soit destinée à être louée ou vendue à des personnes n'étant déjà propriétaires d'aucune autre maison, ou qu'elle ait été construite par l'une de ces personnes. En restreignant de la sorte le cercle des ayants droit, la loi affirme une fois de plus son but nettement philanthropique.

Les contributions directes dont la remise peut être obtenue par le propriétaire sont l'impôt foncier et l'impôt des portes et fenêtres.

L'exemption n'est, du reste, que temporaire. Sous le régime antérieur à la loi de 1894, toute construction nouvelle était déjà dégrevée de ces impôts pour une période de deux ans. Dans son projet, M. Siegfried proposait de porter l'immunité à douze ans, quand il s'agit d'une habitation à bon marché. Des préoccupations d'ordre budgétaire ont entraîné le rejet de cette proposition, et finalement, la dispense n'a été accordée que pour cinq ans.

Il semble qu'il y aurait une solution meilleure. L'exemption temporaire dissimule d'abord les charges pour les laisser apparaître plus tard lorsque surviendront d'autres charges, notamment du

chef des réparations. Il eût été préférable de n'accorder qu'une réduction de l'impôt et de la rendre permanente.

La procédure à suivre pour bénéficier de l'exemption temporaire est celle des réclamations en décharge ou réduction de contributions directes. Le propriétaire devra produire une demande dans les formes et les délais fixés par l'article 9, § 1^{er} de la loi du 18 août 1890.

La dispense, une fois accordée, peut être retirée lorsque, par suite de transformations, l'habitation à bon marché perd son caractère primitif. Quand le propriétaire fait des améliorations au point d'en augmenter la valeur dans une large mesure, le motif de l'exemption n'existe plus. L'article 57 du règlement du 20 septembre 1895 a déterminé la limite que ne pourra dépasser le propriétaire. Il ne faut pas que les travaux exécutés aient pour effet d'accroître de plus d'un dixième le maximum de valeur locative fixé par la loi. Quand ce chiffre sera dépassé, l'impôt sera de nouveau perçu.

L'esprit qui a présidé à la confection de la loi de 1894 devait conduire ses auteurs à établir un autre privilège fiscal. Quand la maison est construite, il convient d'en faciliter l'acquisition à l'ouvrier. Pour atteindre ce but, la loi a consenti à fractionner le paiement des droits de mutation.

Quelles conditions devra remplir l'acquéreur pour être admis à profiter de cette faveur ?

De même que tout à l'heure il a été constaté que le propriétaire de l'habitation à bon marché ne peut être dispensé des impôts fonciers et des portes et fenêtres que s'il n'est propriétaire d'aucune autre maison, ou n'a construit que pour louer ou vendre à une personne remplissant cette condition ; de même, l'acquéreur ne pourra réclamer le bénéfice accordé par la loi pour le paiement des droits de mutation que s'il ne possède, au jour de l'acquisition, aucun autre immeuble.

Cette condition n'était pourtant pas suffisante pour prévenir toute application de la loi que ne justifierait point son inspiration philanthropique. Une personne riche, mais dont la fortune est tout entière composée de valeurs mobilières, aurait pu acquérir une habitation à bon marché et réclamer le bénéfice de la loi. Pour prévenir ce danger, on a tenu compte de ce fait qu'en général, l'ouvrier et l'artisan ne paient jamais comptant, et l'on a décidé que le traitement spécial que la loi consent ne s'appliquerait qu'aux actes de cession où il a été stipulé que l'acquéreur s'acquitterait par annuités.

Il faut encore remarquer que, parmi les diverses catégories d'habitations à bon marché, les maisons collectives demeurent soumises, pour leur transmission, aux règles fiscales ordinaires.

C'est qu'en effet, prises dans leur ensemble, ces maisons n'ont rien de particulier qui les distingue des autres immeubles. Et en ce qui concerne les logements séparés qu'elles renferment, il faut reconnaître que la vente en est très rare, et qu'il ne convient pas de l'encourager, car elle crée une situation voisine de l'indivision. Pour que l'acquéreur puisse se prévaloir de la loi de 1894, il faut donc, et c'est là une troisième condition, que la vente ait porté sur une maison individuelle.

Enfin, une dernière condition est requise : c'est que le propriétaire de la maison vendue ait obtenu la remise de l'impôt foncier, ou tout au moins formé une demande pour l'obtenir.

Quelles formalités devra remplir l'acquéreur pour profiter de sa situation spéciale ? L'article 10 fournit la réponse à cette question : l'acquéreur devra justifier, par un certificat du maire de sa résidence, qu'il n'est propriétaire d'aucun immeuble. Il devra produire également un certificat du maire de la commune où est située l'habitation vendue, constatant que cette habitation a été déchargée des impôts foncier et des portes et fenêtres, ou tout au moins qu'une demande a été régulièrement formée en vue de l'obtention de cette décharge. Ces deux certificats seront délivrés sans frais, chacun en double original. L'un des exemplaires de chaque certi-

ficat sera annexé à l'acte de vente, et l'autre déposé au bureau de l'enregistrement lors de l'accomplissement de la formalité.

L'acquéreur pourra alors user, pour le paiement des droits de mutation, de la faculté qui lui est reconnue par la loi de se libérer par échéances successives. Chacun des versements ne pourra toutefois être fait que pour une même somme. Leur nombre ne pourra excéder celui des annuités dues par l'acquéreur, ni, en toute circonstance, être supérieur à cinq. Le premier terme sera payé lors de l'enregistrement ; les autres seront acquittés d'année en année, à compter de cette date. Quant au dernier terme, il devra être payé dans les trois mois qui suivront l'expiration de la quatrième année.

Il peut se faire que la faculté qui aura été laissée à l'acquéreur de se libérer progressivement lui soit retirée, et que le paiement des droits qui n'ont pas été encore acquittés devienne exigible en une seule fois. Cette éventualité se produira tout d'abord quand la demande d'exemption de l'impôt foncier et de l'impôt des portes et fenêtres qui a motivé le fractionnement de la perception vient à être définitivement rejetée. Il en serait de même si l'acquéreur, renonçant à payer le vendeur par annuités, se libérait entièrement du prix avant le paiement intégral du droit. La portion restant due deviendrait alors

exigible dans les trois mois du règlement définitif. Enfin, tout retard apporté dans le paiement de l'une des fractions du droit autorisera l'administration à réclamer immédiatement à l'acquéreur la totalité des sommes dues. Le bénéfice de la loi n'est donc jamais concédé à titre définitif.

Enfin, il convient d'ajouter en terminant que le paiement fractionné du droit n'est pas la seule dérogation qui ait été apportée aux règles ordinaires qui gouvernent l'impôt de mutation. Alors que la résolution volontaire ou judiciaire du contrat de vente entraîne la perception d'un nouveau droit, qui comprend le droit fixe de 3 fr. et le droit proportionnel, beaucoup plus important, elle ne donnera ouverture qu'au droit fixe, quand elle portera sur une vente d'habitation à bon marché. Bien que le texte ait une portée générale, la régie a cru toutefois devoir en restreindre l'application par une distinction. Il faudra rechercher si la résolution a une cause telle qu'elle eût pu donner lieu à une action en justice de l'acquéreur ou du vendeur, comme par exemple l'insertion d'une condition résolutoire dans le contrat ou l'application de l'article 1184. Dans ce cas, la loi s'applique; mais il ne faudrait pas permettre aux parties d'en invoquer le bénéfice si la résolution, opérée à la suite d'une entente nouvelle du vendeur et de l'acquéreur, consti-

tuait en réalité une véritable rétrocession. Le système de l'administration donnera souvent lieu à une recherche très délicate de l'intention qu'ont eue les parties. Toujours est-il que, dans le cas de doute, elle devra assumer le fardeau de la preuve.

Tels sont les privilèges fiscaux établis par la loi en ce qui concerne les contributions foncière et des portes et fenêtres et les droits de mutation. Quelles sont maintenant les faveurs spéciales accordées aux sociétés en matière d'impôts ?

Il importe tout d'abord de remarquer que ces faveurs sont réservées aux sociétés de construction d'habitations à bon marché, qui remplissent un certain nombre de conditions prévues par la loi.

En premier lieu, la société doit avoir pour but exclusif la mise en vente ou en location d'habitations à bon marché. Il serait cependant admis que la société s'occupât accessoirement de constructions qui intéressent de près l'œuvre du logement, telles que bains, lavoirs, etc. Cette première condition exigée par la loi est assurément très rigoureuse. Des sociétés très intéressantes, telles que la « Société philanthropique », à Paris, la « Société des logements économiques et d'alimentation », à Lyon, ne pourront bénéficier des immunités fiscales, parce que, malgré leur préoccupation d'améliorer les

logements ouvriers, elles ne font point de cette œuvre leur but exclusif. La disposition de la loi s'explique pourtant par le souci très légitime de ne pas donner aux remises d'impôts une extension nuisible à l'équilibre budgétaire.

On exige encore de la société qui désire bénéficier des immunités fiscales, qu'elle limite le dividende de ses actionnaires au chiffre de 4 %. Naturellement, elle ne pourrait, sans s'exposer à voir sa demande repoussée, échapper à cette condition en faisant des répartitions sous la forme de bonifications supplémentaires, ou en calculant le dividende sur le capital souscrit au lieu de le calculer sur le capital versé. L'intention de la loi est très nette : elle ne veut favoriser que les sociétés qui poursuivent un but philanthropique.

Autrefois, on exigeait de la société, à ce même point de vue, une autre condition. Elle était posée par l'article 9 5° du décret du 21 septembre 1895. Les statuts de la société devaient prévoir qu'au cas de dissolution, l'actif net établi par la liquidation serait transmis à une société constituée conformément aux prescriptions de la loi du 30 novembre 1894. Cette règle avait pour but de maintenir à la société un caractère rigoureusement philanthropique. La prohibition de distribuer des dividendes supérieurs à 4 % eût été insuffisante, si les actionnaires avaient pu compter prendre leur

part dans l'actif social au jour de la liquidation. Ils auraient retrouvé, à longue échéance, les sommes qu'on leur défendait de toucher immédiatement. Cette condition nouvelle était donc, à proprement parler, le complément nécessaire d'une règle déjà posée par la loi.

Elle présentait cependant des inconvénients tels qu'elle n'a pu être maintenue. En exigeant des actionnaires qu'ils renoncent à leur part dans l'actif social, on décourageait à l'avance la constitution de sociétés nouvelles. Une telle disposition avait même pour effet d'exclure du bénéfice de la loi les sociétés existantes. Pour introduire, en effet, dans les statuts de ces sociétés une clause portant atteinte, dans une aussi large mesure, au droit des actionnaires, il fallait leur consentement unanime. Or il est presque toujours impossible de réaliser un pareil accord. Aussi le Ministre du Commerce a-t-il proposé aux Chambres de décider qu'il n'y avait lieu de limiter que les dividendes « annuels » de la société. Cette réforme a été insérée dans l'article 1^{er} de la loi du 31 mars 1896. Il n'existe donc plus pour la société de dispositions qui la soumette à aucune condition quant à la répartition de la totalité des bénéfices lors de sa dissolution.

En troisième lieu, les statuts de la société, ainsi que les modifications qui pourraient y être apportées, doivent être soumis au Ministre,

qui statue d'après un rapport que lui adresse le Conseil supérieur des habitations à bon marché. On ne peut qu'approuver une pareille mesure, qui vise à l'amélioration des statuts, dont la rédaction présente une grande importance pour l'avenir de la société. Le plus souvent, les actionnaires n'ont point l'expérience que donne seulement une longue pratique de l'entreprise. Ils ont peut-être accepté des clauses imprudentes ou laissé dans l'acte de regrettables lacunes. Le Conseil supérieur pourra, dans son rapport redresser les erreurs commises. Il pourra aussi comme il l'a fait déjà, donner d'utiles indications dont les sociétés pourront s'inspirer lors de leur constitution et qui porteront, par exemple, sur l'adoption de la forme coopérative ou anonyme, sur la résiliation des contrats, sur l'assurance temporaire à insérer dans les statuts, avec primes constantes, sur les prêts aux ouvriers isolés, emprunts, réserve, frais généraux, durée de la société, etc., etc. Ajoutons cependant que le rôle du Conseil supérieur a été réduit, et sa tâche facilitée par l'initiative qui a été prise par la Société française des habitations à bon marché de publier des statuts modèles que les sociétés nouvelles n'auront qu'à copier.

Enfin, et c'est la dernière condition requise, dans les six mois qui suivent la clôture de chaque exercice, la société devra faire parvenir au Mi-

nistre le compte rendu de l'assemblée générale annuelle, ainsi que son bilan. Cette règle aura pour excellent effet d'attirer l'attention des actionnaires sur la nécessité d'avoir une comptabilité bien tenue, condition essentielle du succès, aussi bien pour la société philanthropique que pour l'entreprise commerciale. Comme on l'a dit avec raison : « Longtemps on a cru, en ce qui concerne les institutions de bienfaisance, que le cœur suffirait à les créer, et que ce serait en altérer le caractère généreux et impulsif que de les soumettre aux froides exigences du calcul. C'était là une erreur funeste, qui a été chèrement expiée et dont on revient aujourd'hui. En matière d'assistance, de prévoyance, de mutualité, de coopération, tout aussi bien que dans les entreprises dont l'intérêt est le seul mobile, la comptabilité doit avoir sa place marquée, et l'on ne saurait impunément la négliger ou la réduire à un rôle subalterne. Si elle n'éclaire pas la route, on court à l'abîme sans le voir ¹. » La nécessité de rendre compte au Ministre mettra la société en demeure de procéder à cet examen nécessaire de sa situation financière. A cet effet, le Conseil supérieur des habitations à bon marché a dressé un modèle de bilan et de comptes de

1. Rapport de M. Cheysson au nom du comité permanent pour l'année 1900, p. 10 à 13.

profits et pertes. Sans que les sociétés soient obligées de s'y conformer, il serait désirable qu'elles consentissent à l'adopter. Ce type uniforme de comptabilité permettrait, en effet, de dresser un tableau fidèle de leur fonctionnement « en faisant bénéficier chacune d'elles de l'expérience de toutes les autres et en redressant à temps, par cette comparaison méthodique, celles dont la marche commencerait à subir quelque inquiétante déviation.¹ »

Quand la société est en règle avec la loi, elle obtient de plein droit la remise de certaines charges fiscales.

L'article 11 de la loi l'exonère des droits de timbre et d'enregistrement pour tous les actes nécessaires à sa constitution ou à sa dissolution, pourvu d'ailleurs qu'ils remplissent les conditions prévues par l'article 68, § 3, n° 4 de la loi du 22 frimaire an VII, c'est-à-dire qu'ils ne comportent ni obligation, ni libération, ni transmission de biens meubles ou immeubles entre associés ou autres personnes. Il est certains actes, tels que statuts notariés ou dépôts de statuts qui sont nécessairement antérieurs à l'approbation ministérielle. La dispense des droits sera néanmoins accordée; mais, si le Ministre refuse son approbation, l'administration de l'enregistrement aura

1. Rapport de M. Cheysson, op. cit., p. 13.

deux ans pour en exiger le montant. Les pouvoirs en vue de la représentation aux assemblées générales sont également dispensés du timbre. Mais les droits de timbre continueront d'être perçus pour les titres d'actions et obligations, ainsi que le droit de timbre-quittance établi par l'article 18 de la loi du 23 août 1871.

La société sera aussi exemptée, pour les maisons qu'elle destine à la vente, de la taxe de mainmorte établie par l'article 1^{er} de la loi du 20 février 1849, modifiée par la loi du 27 décembre 1875. La taxe continuera, au contraire, d'être perçue pour les maisons exploitées par la société ou mises en location par elle. « Il est bien entendu, d'ailleurs, a fait remarquer M. Siegfried, rapporteur, que le fait de payer un loyer comprenant l'annuité nécessaire pour devenir propriétaire dans un certain nombre d'années implique la vente (et par conséquent l'exemption de la taxe de mainmorte), lors même que cette vente ne serait réalisée effectivement qu'au bout de quelques années. »

En troisième lieu, la société sera exonérée de l'impôt sur le revenu attribué aux actions et parts d'intérêt, à la condition, du reste, comme le dit en propres termes l'article 13 de la loi de 1894, que les statuts imposent pour ces titres la forme nominative. Les associés dont le capital versé, constaté par le dernier inventaire, ne

dépassera pas 2.000 fr., seront seuls admis à profiter de cette dispense.

Enfin, la société n'aura pas de patente à payer. Il n'y a là, du reste, aucune faveur spéciale car, d'après le droit commun, la société ne doit pas supporter cet impôt. On a cru cependant nécessaire d'insérer à ce sujet une disposition expresse dans la loi pour détruire toute équivoque. On avait vu, en effet, l'administration adresser une réclamation à la société de Saint-Denis. Il était naturel que l'on mit à profit le vote de la loi pour trancher définitivement la question.

Telles sont les diverses immunités fiscales que la loi de 1894 a jugé à propos d'établir au profit la l'œuvre des habitations à bon marché.

CHAPITRE III.

DE L'UTILISATION DES RESSOURCES DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS.

L'Etat possède un moyen de favoriser l'œuvre des habitations à bon marché qui ne soulève pas les mêmes critiques que l'octroi de dispenses d'impôts, parce qu'il ne tend à créer aucun privilège. C'est d'autoriser certains établissements publics qui sont en quête de placement pour leurs capitaux à participer à cette œuvre.

Les législations étrangères ont depuis longtemps reconnu qu'il y avait lieu d'utiliser de la sorte les ressources des établissements publics. L'Allemagne, l'Autriche, l'Angleterre, l'Italie, la Suisse et la Belgique ont autorisé les établissements charitables et les caisses publiques à faire emploi de leurs deniers au profit de l'œuvre des habitations à bon marché. Voyons tout d'abord ce que ces établissements ont fait dans ces divers pays. Nous examinerons ensuite les dispositions législatives que la France a prises.

En Allemagne, plusieurs caisses ont joué un rôle très actif. La caisse d'épargne de Dresde a consacré 65.000 marks à l'achat de terrains destinés à des habitations ouvrières. La Caisse

de Brême a fait don de 25.000 marks à la Société brêmoise des Maisons ouvrières, et souscrit des actions pour une somme de 70.000 marks. On signale en Alsace-Lorraine l'initiative de la Caisse de Strasbourg, qui a affecté 514.000 marks à la construction directe. Il faut toutefois faire remarquer que le rendement du capital engagé n'a pas dépassé 3.14 %.

En Autriche, la Caisse d'épargne de Linz a tenu, le 9 avril 1892, une assemblée générale où il a été décidé que l'on consacrerait 100.000 florins, prélevés sur la réserve à la construction de maisons ouvrières. Ce chiffre a été porté à 150.000 florins par une nouvelle délibération du 5 mai 1894. Un traité a été passé avec la Société de construction de Haute Autriche pour l'exécution des projets. Les premières habitations ont été mises en exploitation dans le courant de novembre 1895.

En Angleterre, si l'on ne trouve pas, à proprement parler, d'intervention des Caisses d'épargne, fonctionnent d'innombrables Building Societies, (2.378), qui sont, peut-on dire, de véritables caisses d'épargne à emploi spécialisé. Ces entreprises groupent les petites économies des gens du peuple et les affectent à la construction. On peut dire, en un mot, que la Caisse d'épargne a fusionné avec la Société d'habitations à bon marché.

En Italie, la Caisse d'épargne de Bologne

s'est fait particulièrement remarquer par son zèle et sa confiance dans le succès de l'œuvre. Dès 1860, elle se préoccupait déjà de l'amélioration du logement populaire. Mais ce n'est encore que la période d'études. On envisage les divers aspects de la question. On prend en particulier l'excellente résolution de fournir l'habitation au meilleur prix possible, mais de repousser toute idée de gratuité comme contraire à une vue exacte de l'intervention des pouvoirs publics et à la dignité de l'ouvrier. Bientôt, une société est fondée. La Caisse souscrit 150.000 l. Ses exigences sont réduites au minimum : il n'est point stipulé d'intérêts ; les titres des particuliers seront appelés au remboursement avant ceux de la Caisse. Malheureusement, l'entreprise échoua ; il fallut liquider. La Caisse n'obtint qu'une faible partie de ses avances. Cependant, elle ne perdit point courage. En 1884, fut constituée la *Società cooperativa per la costruzione ed il risanamento di case per gli operaie*. La Caisse y participa pour 50.000 l. dont 5.000 l. en parts et 45.000 en prêts, dont le loyer se confondrait avec le dividende. Mieux que cela : le 7 novembre 1887, la ville de Bologne en obtenait l'ouverture d'un compte courant de 1.400.000 l. à 2 %, pour huit ans. Le solde qui restera dû à l'expiration de ce délai sera remboursable en 25 ans avec intérêt à 4 %. La ville s'engage à édifier un quartier

nouveau, où le quart de la surface, soit 15.000 mc. seront abandonnés gratuitement à des constructeurs de maisons ouvrières. Cet abandon s'est fait à plusieurs sociétés, sous une série de conditions financières et techniques. L'une d'elles, la *Società artigiana maschile di mutuo soccorso*, a obtenu en outre de la Caisse un prêt hypothécaire de 5.000 l. — A Milan, la Caisse d'épargne a concouru à la formation de la *Società edificatrice di abitazioni operaie*, en y prenant 80.000 l. de parts. Depuis lors, elle a renoncé à ses dividendes. Le produit doit en être affecté à secourir les locataires qui sont tombés dans la misère, ou à récompenser les ouvriers les plus laborieux et les plus réguliers. — A Turin, la Caisse a consenti des prêts à taux réduit pour la construction d'habitations à bon marché. — Enfin, il faut signaler l'activité toute particulière de la petite Caisse d'épargne d'Imola. Ses prêts s'élevaient, en 1895, à la somme de 46.357 l. L'intérêt stipulé n'est que de 2 %. L'amortissement doit avoir lieu en dix années.

En Suisse, l'Association coopérative immobilière a trouvé auprès de la Caisse d'épargne de Genève un puissant appui financier. Trois prêts successifs lui ont été consentis : le premier de 26.000 fr., le second de 70.000 fr., et le troisième de 50.000 fr. En 1893, la même Caisse d'épargne a résolu d'affecter une somme de 1 million et

de mi, prise sur sa réserve, à la démolition et à la reconstruction d'un quartier ouvrier. Une convention a été passée avec le Conseil d'Etat, le 10 octobre 1893, et avec le Conseil administratif de la ville le 13 octobre de la même année. La Caisse a pris l'engagement de créer une rue de la place Saint-Gervais à la rue des Corps-Saints, en élevant deux rangées parallèles de maisons hygiéniques, de deux à quatre pièces et à bon marché. On calcule qu'il faudra dépenser 1.953.000 fr., et il ne paraît pas que le revenu annuel puisse couvrir l'intérêt que la Caisse sert à ses déposants. Au si l'Etat de Genève est-il intervenu pour consentir de larges subventions gratuites, en argent ou en nature. D'abord, certaines remises sont accordées en ce qui concerne les impôts ou charges fiscales diverses. Les taxes pour la voirie, l'eau, le gaz sont supprimées. Sont en outre promises une somme annuelle de 2.500 fr. pendant 5 ans, à partir de l'achèvement des travaux, et une subvention de 430.000 fr.. Toutefois, il faut remarquer que, si le rendement de l'entreprise vient un jour à dépasser 3 ½ % net sur les capitaux engagés par la Caisse, le surplus se partagera entre la ville et la Caisse pendant 20 ans au moins, à dater de l'achèvement des travaux.

Dans tous les pays qui viennent ainsi d'être passés en revue, les Caisses d'épargne ont coo-

péré pour leur part à l'œuvre des habitations à bon marché. Mais il n'en est point où l'utilisation des ressources des établissements publics ait été aussi complète et aussi bien organisée qu'en Belgique.

C'est dans la loi du 9 août 1889, relative aux habitations ouvrières et aux institutions de patronage que ces établissements ont reçu les autorisations qui leur étaient nécessaires.

L'article 9 de cette loi permet aux bureaux de bienfaisance et aux hospices d'employer les fonds provenant de dons ou legs, à la construction d'habitations ouvrières ou en prêts destinés à la construction. Ces établissements ont usé de la faculté qui leur était reconnue. On a pu constater, à la conférence nationale tenue à Bruxelles en 1898, que leur participation à l'œuvre d'amélioration du logement populaire devenait chaque année plus active.

Cette même loi a aussi organisé l'intervention de la Caisse générale d'épargne et de retraites. Aux termes de l'article 5, cette Caisse est autorisée à employer une partie de ses fonds disponibles en prêts faits en faveur de la construction ou de l'achat de maisons ouvrières, après avoir, au préalable, demandé l'avis du Comité de patronage. Elle obtenait donc la faculté de faire des avances.

Il faut bien reconnaître cependant qu'il

était difficile, à première vue, d'apercevoir comment elle pouvait en user utilement. Les emprunteurs qui pourraient avoir besoin de recourir à la Caisse se trouvaient en effet disséminés dans tout le pays. Il eût donc été presque impossible à l'administration de se procurer sur chacun d'eux les renseignements qui lui sont nécessaires pour apprécier exactement leur solvabilité. Au cas où le remboursement n'aurait pas été effectué à l'échéance du terme, la Caisse n'aurait pu se rendre compte des délais qu'il convenait d'accorder à raison d'événements malheureux dont le débiteur avait pu être victime. Aurait-elle pu même connaître avec certitude qu'il y avait lieu de montrer de la tolérance, que les règles générales auxquelles elle est soumise ne lui eussent sans doute point permis d'attendre quelque temps avant que de recourir à l'exécution forcée. On voit ainsi que la Caisse, administration centrale, n'était pas dans une situation favorable pour distribuer le crédit à l'œuvre des habitations à bon marché.

Elle trouva cependant, dès le début, un moyen, à la vérité d'un emploi assez limité, mais en lui-même efficace, de se garantir contre les risques d'insolvabilité. L'ouvrier qui voulait emprunter demandait à son patron ou à des personnes charitables de vouloir bien se porter caution. La Caisse pouvait alors faire le prêt en toute sécurité.

Ce procédé laissait entrevoir la solution possible des difficultés que rencontrait la Caisse dans sa tâche, solution qui devait consister dans la création d'intermédiaires, qui recevraient les fonds sous leur responsabilité, et les feraient parvenir aux personnes dont les efforts mériteraient d'être encouragés. C'est dans ce but qu'ont été créées un peu partout, en Belgique, un grand nombre de sociétés qui répandent dans le pays les bienfaits du crédit que leur dispense la Caisse générale d'épargne et de retraites.

Les unes sont dites Sociétés de construction. Elles élèvent et mettent en vente des habitations à bon marché. Un ouvrier se présente pour faire l'achat, qui n'a pas assez d'argent pour payer comptant, mais qui est connu pour ses qualités de travail et d'économie. La Société fait la vente à crédit ; puis, comme elle a besoin de fonds pour son fonctionnement, elle s'adresse à la Caisse, qui lui en fournit, après avoir fait endosser à son profit la créance contre l'acheteur. Cette première catégorie de Sociétés n'en comprend pas plus de 27 sur 138, chiffre total. Et, sur 30 millions de prêts faits par la Caisse jusqu'à ce jour, il n'y en a eu que pour un million de réalisés par leur intermédiaire.

Les autres Sociétés, beaucoup plus nombreuses et plus importantes, portent le nom de Sociétés de crédit. Elles ont pour objet unique

de faire des prêts en vue de la construction ou de l'achat de maisons ouvrières. Elles ne peuvent posséder d'immeubles, si ce n'est à titre exceptionnel, quand il leur a fallu exécuter un débiteur insolvable. Ce sont ces Sociétés qui ont joué le rôle le plus important comme intermédiaires entre la Caisse et les emprunteurs.

Telles sont les diverses Sociétés qui se sont constituées un peu partout en Belgique pour faciliter l'application de la loi du 9 août 1889. Mais un point délicat reste à résoudre : dans quelle mesure la Caisse pourra-t-elle, sans péril, consentir des avances à ces Sociétés ?

Quand il s'agit d'une Société de construction, le calcul est facile à faire. Il suffit de rechercher quel est l'actif de la société sur lequel on peut compter à coup sûr. Dans cet actif. On range, d'une part, la moitié du capital souscrit, et, d'autre part, la moitié de la valeur des immeubles appartenant à la Société dont on fait l'estimation. C'est sur le chiffre total obtenu que la Caisse se base pour déterminer la somme qu'elle jugera à propos d'avancer.

Le calcul est plus compliqué quand il s'agit de faire des avances à une Société de crédit, parce qu'il se prête à des combinaisons ingénieuses. Prenons, par exemple, une Société de crédit ayant pris la forme anonyme, et constituée au capital de 100.000 fr., dont 10.000 au moins ont été

versés conformément à la loi, et recherchons quelle somme elle pourra emprunter. On peut tout d'abord considérer que la Caisse ne court aucun danger à faire l'avance de la moitié du capital souscrit et non versé, soit de 45.000 fr. La Société a ainsi en caisse 45.000 fr. plus 10.000 fr., soit 55.000 fr. Elle les épuise en prêts, puis sollicite encore la Caisse générale : quel crédit nouveau va-t-on pouvoir lui ouvrir ? L'actif de la Société comprend le capital souscrit et non versé que l'on peut, sans risques sérieux, évaluer à la moitié au moins de sa valeur nominale. Il comprend en outre les créances contre les emprunteurs, qui sont garanties par des hypothèques sur les immeubles. Ces créances entrent en ligne de compte jusqu'à concurrence des six dixièmes de la valeur des immeubles grevés. On peut enfin, quand les créances excèdent ces six dixièmes, faire figurer dans l'actif, jusqu'à concurrence d'une certaine somme, l'assurance sur la vie que l'emprunteur a le plus souvent contractée au profit de la Société. Au regard de cet actif, on met le passif, dont le chiffre est exactement connu, puisqu'il consiste dans la dette des 45.000 fr. fournis par la Caisse. En se basant sur la différence du passif à l'actif, la Caisse peut encore savoir au juste ce qu'elle peut prêter sans courir de risques. On recommence ensuite le calcul de la même façon. Les résultats

que l'on obtient ainsi sont surprenants. Les actionnaires n'ont effectivement versé que 10.000 fr. Sait-on combien la Société pourra emprunter dans l'hypothèse la plus défavorable où ses hypothèques couvriraient les 9/10 de chaque immeuble ? 150.000 fr., c'est-à-dire quinze fois le capital primitif réalisé. Il faut d'ailleurs reconnaître que le même crédit n'aurait pu être ouvert à la Société si elle avait pris la forme coopérative, parce que, le capital variant alors au gré des associés, la Caisse eût couru plus de risques.

Les avances consenties par la Caisse ont pris d'année en année plus d'importance. Au début, il fallait beaucoup de prudence. La Caisse n'avait la libre disposition que du quart de sa réserve ; mais, peu à peu, on a élargi cette disponibilité, et l'on en est arrivé à permettre l'emploi du vingtième des dépôts. Cette limite est à nouveau sur le point d'être atteinte, et il est actuellement question de la reculer jusqu'au dixième.

Pour posséder une idée d'ensemble du système adopté par la législation belge, il ne suffit pas de connaître les rapports qui s'établissent entre la Caisse et les Sociétés intermédiaires ; il faut savoir en outre quelles sont les personnes qui pourront obtenir un prêt.

Le but qui préside à toute ouverture de crédit est, soit de faciliter à l'ouvrier l'acquisition de la maison à bon marché, soit d'encourager la cons-

truction pour augmenter le nombre des immeubles qui pourront être achetés par l'ouvrier. Il y aura donc deux catégories de personnes admises à contracter un emprunt. Quand la demande adressée à la Société sera faite en vue d'obtenir les fonds nécessaires pour l'acquisition d'une habitation, il n'y aura lieu d'y donner suite qu'autant qu'elle émanera d'un ouvrier ou d'individus qui peuvent lui être assimilés, tels que facteurs des postes, cochers, cantonniers, etc. Mais si l'emprunteur se propose de construire, il n'y a plus de raison de se montrer aussi exigeant sur sa qualité, et il suffira d'exiger que l'habitation soit destinée à son usage personnel.

Comme il est impossible que la Caisse générale d'épargne et de retraites surveille les prêts consentis par les Sociétés pour voir si ces règles sont observées, le soin d'exercer cette surveillance est confié aux Comités de patronage créés par la loi du 9 août 1889. Pour obtenir de la Caisse les avances dont elles ont besoin, les Sociétés devront produire un avis du Comité dans la circonscription duquel elles sont établies.

En autorisant de la sorte les établissements charitables et la Caisse générale à utiliser leurs ressources en vue du progrès de l'œuvre des habitations à bon marché, la loi belge de 1889 donne à la France un exemple qui a été suivi. La loi de 1894 et une loi sur les Caisses d'épargne

en date du 20 juillet 1895 ont admis l'intervention des établissements publics.

Le § 1^{er} de l'article 6 de la loi du 30 novembre 1894 porte que les bureaux de bienfaisance, hospices et hôpitaux pourront, avec l'autorisation du préfet, employer une fraction de leur patrimoine, qui ne pourra excéder un cinquième, à la construction de maisons à bon marché dans les limites de leurs circonscriptions charitables, ou en prêts aux Sociétés de constructions ou de crédit, ou bien encore en achat d'obligations de ces Sociétés.

Ce paragraphe, qui n'avait soulevé à la Chambre aucune protestation, n'a été admis au Sénat qu'après une vive discussion. M. Buffet voulut faire écarter toute intervention des établissements charitables en alléguant que leur mission était, sans doute, de fournir aux indigents un logement même gratuit, mais non point de subventionner des Sociétés commerciales, qui, au surplus, ne présentaient que peu de garanties. M. Diancourt, rapporteur, triompha de ces objections en faisant remarquer qu'il n'y avait, dans une pareille intervention, rien de contraire au rôle charitable de ces établissements ; que les placements étaient sûrs, puisqu'ils pouvaient être garantis par des hypothèques ; enfin, que l'on pouvait avoir pleine confiance dans la prudence éprouvée des administrateurs. Sur ces

sages observations, le paragraphe fut adopté.

L'une des dispositions qu'il renferme a, depuis le vote de la loi, soulevé d'assez vives critiques. L'établissement ne peut construire que dans les limites de sa circonscription charitable, et, s'il souscrit des avances de fonds, il faut que l'emprunteur se propose de construire les habitations dans ces mêmes limites. Cette condition, qui a été inspirée par cette idée que les sommes consacrées à l'assistance des pauvres d'une région ne doivent profiter qu'à eux seuls, a été considérée comme trop étroite. Un vœu émis par le Comité d'habitations à bon marché de Seine-et-Oise, et approuvé par le Conseil supérieur, on a réclamé la suppression.

A côté de l'intervention des établissements charitables, la loi de 1894 a prévu celle de la Caisse des dépôts et consignations. Le projet s'occupait aussi de l'emploi des fonds des Caisses d'épargne. Mais il fut décidé que cet emploi serait réglé lors de la discussion du projet de loi qui devait réorganiser les Caisses d'épargne.

La destination nouvelle que l'on proposait de donner, pour une certaine part, aux fonds de la Caisse des dépôts et consignations ne fut pas admise sans une vive résistance. Deux membres du Comité de surveillance de cette Caisse, MM. Gouin et Boulanger présentèrent des objections. Ils firent remarquer que cette Caisse doit pouvoir réaliser en très peu de temps son avoir,

parce que ses dépôts sont toujours exigibles, et que, dès lors, il ne convenait point de la laisser immobiliser ses capitaux dans des spéculations territoriales. Leur raisonnement ne fut pourtant pas adopté. On fit observer, en effet, qu'il suffirait de n'admettre le placement des fonds qu'en obligations négociables des Sociétés d'habitations à bon marché. L'intervention de la Caisse fut donc décidée.

Mais, au lieu qu'elle puisse, comme le portait le projet, disposer du dixième de ses fonds disponibles, elle ne pourra employer que le cinquième de sa fortune personnelle. Ce patrimoine propre de la Caisse, auquel un décret du 21 décembre 1860 avait assuré des revenus réguliers, a été réorganisé par la loi du 20 juillet 1895. La Caisse est autorisée à faire une retenue de 0,25 % sur les fonds qui lui sont remis par les Caisses d'épargne. Elle bénéficie aussi du montant des intérêts que perd tout déposant qui s'est fait délivrer deux livrets dans ces dernières Caisses. Son patrimoine propre est d'ailleurs grevé d'un passif. Il supporte les frais du contrôle spécial organisé pour surveiller les opérations de la Caisse, et les pertes provenant d'erreurs de gestion. Si même la fortune personnelle des Caisses d'épargne était insuffisante pour couvrir leurs dépenses, c'est encore à ce patrimoine que l'on aurait recours pour combler le déficit. Or c'est le cinquième des

fonds qui sont ainsi la propriété de la Caisse, et qui sont évalués à près de 80 millions, que ses administrateurs auront la faculté d'employer en achats d'obligations négociables des Sociétés de construction ou de crédit.

Une circulaire ministérielle du 10 août 1896 a précisé les conditions dans lesquelles la Caisse peut acquérir ces obligations. La Caisse doit tout d'abord examiner la situation financière de la Société, et, dans ce but, se faire présenter ses statuts et son bilan. Si cet examen est favorable, il faut en outre que les obligations soient d'une valeur nominale de 500-fr., et régulièrement amortissables par voie de tirage au sort. La Société doit, d'ailleurs, s'être interdit tout emprunt sur hypothèque ou autrement jusqu'à complet remboursement. Ce sont là d'excellentes prescriptions.

Pour faciliter l'intervention de la Caisse, une Société de crédit des habitations à bon marché au capital de 500.000 fr., a été fondée à Paris le 20 juillet 1898. Il fallait mettre les Sociétés emprunteuses, disséminées sur tout le territoire, en rapport avec cette administration centrale que constitue la Caisse des dépôts et consignations. La Société de crédit, dont le capital social est important et qui est dirigée par des personnes connues pour leur honorabilité, jouera le rôle d'intermédiaire. Elle s'abouchera avec les So-

ciétés pour souscrire leurs obligations, et les négociera à la Caisse sous sa responsabilité. La création d'une pareille Société était nécessaire pour vaincre les timidités de la Caisse, qui, sans cette garantie décisive, eût préféré s'abstenir.

Lors du vote de la loi de 1894, on avait décidé d'examiner la question de l'intervention des Caisses d'épargne lors de la discussion du projet de loi sur la réorganisation de ces Caisses. Cette question s'est de la sorte trouvée tranchée accessoirement par la loi du 20 juillet 1895.

Bien avant cette loi, certaines Caisses avaient cru pouvoir disposer de leur fortune personnelle pour aider l'œuvre des habitations à bon marché. Sans doute, il leur eût fallu une autorisation législative expresse pour pouvoir toucher aux fonds des déposants ; mais, en ce qui concerne l'emploi de leurs ressources particulières, elles n'avaient d'autres limitations que celles posées par leurs propres statuts. Et quand ceux-ci étaient muets, elles estimaient à juste titre avoir une liberté complète pour en opérer le placement.

Deux Caisses un peu plus hardies que les autres avaient tenté avec succès de consentir des avances de fonds : c'étaient celles de Lyon et de Marseille.

En 1889, la Caisse de Lyon avait pris ainsi 1.000 actions de 500 fr. de la Société des logements économiques de Lyon. Cela représentait une

participation déjà considérable. En 1890, elle avait souscrit 1.000 actions nouvelles. De 1892 à 1894, le capital de la Société fut porté à 2 millions. La Caisse n'acheta point de nouvelles actions. Mais, dans ce même intervalle, elle avait fourni 60.000 fr. à l'Association alimentaire du VI^e arrondissement pour la construction d'un immeuble. Et quand, en 1894, cette Association vint à se fondre dans la Société des logements économiques, 120 actions libérées furent attribuées à la Caisse pour prix de sa créance contre l'Association. La Caisse d'épargne joue un certain rôle dans l'administration de la Société. L'article 19 des statuts réserve à ses directeurs un certain nombre de places dans le Conseil d'administration. Pour déterminer ce nombre, il faut chercher combien la Caisse possède de fractions du capital social égales à un dixième de ce capital. Il y a un directeur d'admis par fraction. Depuis sa fondation, la Société a été très prospère, et la Caisse a toujours touché des dividendes de 4 % sur ses actions.

Telle a été l'œuvre de la Caisse d'épargne de Lyon. Celle de Marseille s'est également signalée par de larges avances de fonds. L'une des meilleures formes sous lesquelles les Caisses d'épargne puissent distribuer le crédit a été employée : celle des prêts hypothécaires à amortissement. On a cru nécessaire, par mesure de prudence, de

solliciter une autorisation, qui est intervenue par décret du 4 février 1889. La Caisse a reçu pouvoir de consentir des prêts hypothécaires remboursables par amortissement, jusqu'à concurrence de 70.000 fr. Chacun d'eux ne peut excéder 7.000 fr. Le taux de l'intérêt est fixé à 3 $\frac{1}{2}$ %. Ces prêts sont faits aux familles qui désirent construire elles-mêmes leur habitation, où et comme elles le veulent. Toute liberté leur est laissée, pourvu qu'elles observent certaines conditions de salubrité déterminées à l'avance. Au 15 octobre 1895, 12 de ces prêts avaient déjà été faits pour une valeur totale de 58.900 fr. Soit par amortissement, soit par paiements anticipés, 19.802 fr. étaient déjà revenus à la Caisse. Les emprunteurs font preuve, paraît-il, d'une régularité parfaite dans l'exécution de leurs obligations.

La Caisse de Marseille a encore facilité la création de plusieurs entreprises collectives par la souscription d'actions.

Le même décret du 4 février 1889 l'a autorisée à prendre 40 actions de 500 fr. dans la Société des habitations salubres et à bon marché de Marseille. L'œuvre a parfaitement réussi : 102 logements, tous destinés à la location, ont été construits. La Caisse d'épargne a touché des dividendes qui ont varié entre 2.60 et 3 $\frac{1}{2}$ %.

Une initiative non moins intéressante, tant

par sa nature que par ses résultats, a été la fondation de la Société coopérative de construction dite la Pierre du foyer. La Caisse d'épargne a souscrit 80 parts de 50 fr. En 1894, elle consentit une subvention de 300 fr. ayant pour objet de développer l'assurance chez les coopérateurs. L'intérêt qui lui a été servi sur ses parts a varié de 3 $\frac{1}{2}$ à 4 %.

C'est ainsi que deux Caisses d'épargne françaises s'étaient signalées par un utile emploi de leurs ressources dans l'œuvre des habitations à bon marché.

Leur intervention avait pourtant différé par plusieurs points. La Caisse de Lyon, plus hardie, n'obtenait point de décret pour faire approuver ses opérations; elle se considérait suffisamment autorisée par ses statuts. La Caisse de Marseille, plus prudente, tenait à se faire couvrir par un décret. La Caisse de Lyon a peut-être versé des sommes plus considérables, mais son action s'est uniformément exercée sous la forme de souscription d'actions d'une même Société. On peut constater, au contraire, que la Caisse de Marseille, avec de moindres sorties de capitaux, a diversifié davantage son intervention. Elle a usé du prêt hypothécaire, et consenti des avances à plusieurs Sociétés, dont l'une au moins avait pris la forme coopérative. Quoi qu'il en soit, ces deux Caisses, par le succès de leur initiative, avaient montré qu'elles méritaient d'être imitées.

Et pourtant, quand il s'est agi d'autoriser par une loi formelle toutes les Caisses d'épargne à placer, dans l'œuvre des habitations à bon marché, soit la totalité de leur réserve, comme le portait le projet Siegfried, soit en plus une partie des dépôts jusqu'à concurrence de quatre fois le montant de leur réserve, comme le proposait la Commission, de vives protestations se sont élevées. On a fait valoir que, s'il pouvait convenir à des spéculateurs ou à des philanthropes de s'engager dans des opérations aléatoires, il était inadmissible que l'on fit courir les mêmes risques aux déposants des Caisses d'épargne. « Non, il ne vous est pas permis de hasarder un sou du pécule que vous remettent les clients des Caisses d'épargne, s'écriait M. Piou, à la Chambre des députés. C'est de leur or qu'il faut dire, avec le poète, qu'il est deux fois sacré ; il représente des miracles d'économie, de patience, de vertu, miracles réalisés au prix des plus dures privations, et de plus, il est la suprême ressource des mauvais jours. C'est presque un crime d'aventurer un centime de cette épargne sainte. » Et M. Piou faisait en même temps remarquer que l'autorisation donnée aux Caisses d'épargne de faire de pareils placements pouvait effrayer dès le début leur clientèle, recrutée tout entière parmi des gens impressionnables, et amener des retraits en masse.

Sur une proposition de M. Tirard, on adopta une solution transactionnelle. Il fut admis que les Caisses ne pourraient, en aucun cas, toucher aux dépôts, ni même disposer de la totalité de leur fortune personnelle. Mais l'article 10 de la loi leur permit d'employer la totalité du revenu de leur fortune personnelle et le cinquième du capital de cette fortune en acquisition ou construction d'habitations à bon marché, en prêts hypothécaires aux Sociétés de construction de ces habitations ou aux Sociétés de crédit qui, ne les construisant pas elles-mêmes, ont pour objet d'en faciliter l'achat ou la construction, et enfin en obligations de ces mêmes sociétés. Pour arrêter l'intervention de Caisses dont les opérations n'auraient pas réussi, on décida en outre que, chaque année, dans la première quinzaine de février, toute Caisse qui aurait usé de la faculté nouvelle établie par la loi, serait tenue d'adresser au Ministre du Commerce un rapport sur les opérations de l'année précédente. Sur le vu de ce rapport, et après avis de la Commission supérieure, le Ministre pourrait interdire ce genre d'opérations.

Pour se faire une idée exacte des sommes dont les Caisses d'épargne pourront disposer, il faut savoir en quoi consiste leur fortune personnelle. A l'origine, elles ne possédaient que des ressources très restreintes, qui s'étaient trouvées

constituées, pour la plus grande partie, par les libéralités de leurs fondateurs, par quelques dons ou legs postérieurs à leur création, enfin, dans certaines régions, par les subventions des Conseils généraux ou municipaux. Elles profitaient, en outre, de l'intérêt des sommes versées par les déposants pendant les quelques jours qui pouvaient s'écouler jusqu'au 1^{er} ou au 15 de chaque mois. Une ordonnance du 3 juin 1829 et une loi du 30 juin 1851 avaient procuré aux Caisses de nouvelles sources de revenu. La loi du 20 juillet 1895, dans ses articles 8 et 9, a finalement décidé qu'elles seraient tenues de prélever 0 fr. 25 % au moins sur l'ensemble des comptes des déposants. Ce prélèvement pourra même atteindre 0 fr. 50 %. Des sommes ainsi perçues, il y aura lieu de déduire seulement les frais de loyer et d'administration, et les pertes résultant de la mauvaise gestion. Ainsi alimentée, la fortune personnelle des Caisses d'épargne s'élève actuellement à 140 millions environ, produisant un revenu annuel de près de 4 millions. D'après l'article 10 de la loi du 20 juillet 1895, elles pourraient donc consacrer à l'œuvre des habitations à bon marché une somme annuelle de 4 millions et le cinquième de leur fortune personnelle, soit environ 28 millions.

Malheureusement, les administrateurs des Caisses d'épargne n'usèrent point aussitôt de

cette autorisation. Sans doute, au Congrès des Caisses d'épargne de 1890, ils avaient déclaré qu'on devait leur laisser la libre disposition de la réserve. Mais, lors du vote de la loi de 1895, un revirement d'opinion s'était opéré. M. Piou avait pu produire à la tribune un document portant la signature des représentants de 120 Caisses; où la réforme que l'on proposait d'introduire dans la loi était représentée comme funeste, à raison des risques qu'elle ne manquerait pas d'entraîner. Fidèles, depuis lors, à cette protestation, les Caisses s'abstenaient de faire la plus légère avance à l'œuvre des habitations à bon marché.

Il a fallu qu'une circulaire ministérielle, en date du 10 mars 1897, vînt leur rappeler la faculté que leur concédait la loi nouvelle. « Sans méconnaître, disait M. Henry Boucher, Ministre du Commerce, dans cette circulaire, le rôle qui revient, en cette matière, à la commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations, gérante du fonds de réserve et de garantie des Caisses d'épargne, et sans douter du bon vouloir qu'elle mettra à réaliser les intentions du Parlement, j'incline à croire que c'est surtout auprès des Caisses d'épargne elles-mêmes que les Sociétés de construction d'habitations à bon marché pourraient et devraient trouver l'appui financier qui leur est indispensable, surtout à

leurs débuts. Connaissant exactement la situation des localités, se trouvant en contact direct avec une clientèle de déposants dans laquelle se recruteraient vraisemblablement les futurs locataires ou acquéreurs de maisons à bon marché, rapprochés, par leurs relations administratives ou personnelles, de ceux qui pourraient utilement provoquer et mener à bien la création de Sociétés de construction, les administrateurs des Caisses d'épargne sont mieux placés que quiconque pour susciter et soutenir les premières tentatives et pour faciliter, par des prêts sagement consentis, la réalisation des projets correspondant à des besoins avérés. Sans rien sacrifier des sûretés que réclame toujours la gestion des fonds de l'épargne publique, sans rien délaissier d'un contrôle que leur rendra facile leur séjour sur place, ils peuvent ainsi participer activement à une œuvre saine de haute portée, et doubler pour ainsi dire l'utilité de la mission qu'ils ont gracieusement assumée, parce que, en provoquant d'un côté l'épargne, ils font concourir, d'un autre côté, cette épargne locale à l'amélioration des conditions locales du logement ouvrier... Désireux de bien mettre en relief cette action féconde, je prescris dès maintenant l'insertion d'une rubrique spéciale à cet objet dans les prochains comptes rendus annuels de leurs opérations. Vous voudrez bien m'accuser réception de la présente

circulaire et me faire savoir si, pour la Caisse que vous administrez, vous entrevoyez l'utilité et la possibilité des interventions auxquelles elle vous convie. »

Sous l'influence de cette circulaire, que renforçaient encore les vœux sans cesse émis par le Conseil supérieur, les Caisses d'épargne sont enfin intervenues. Dès 1897, la Caisse de Blois ouvre un crédit de 24.273 fr. pour un achat de terrains. Presque aussitôt après, la Caisse de Paris souscrit pour 35.000 fr. d'obligations de Sociétés diverses, et la Caisse de Douai en souscrit pour 60.000 fr. Un certain nombre d'autres Caisses se décident à imiter cet exemple.

Il faut cependant reconnaître que le mouvement d'intervention des Caisses d'épargne n'a pas pris beaucoup d'ampleur. Pour s'en rendre compte, il suffit de consulter les statistiques publiées par le Conseil supérieur. Pour suivre le développement, comparons les résultats acquis en 1901 et ceux acquis en 1903. On trouve signalées pour leur intervention :

En 1901, 18 Caisses ;

En 1903, 25 Caisses.

Les chiffres de la participation pécuniaire de ces Caisses varient dans la proportion suivante :

	en 1901	en 1903
Acquisitions ou constructions . .	1.037.856 fr. 19	1.738.657 fr. 28
Prêts hypothécaires à des sociétés	1.369.404 fr. 88	744.241 fr. 83
Obligations des sociétés. . . .	152.000 fr. »»	160.000 fr. »»
	<u>2.559.261 fr. 07</u>	<u>2.642.899 fr. 11</u>
		2.559.261 fr. 07
Différence en faveur de 1903 . . .		83.638 fr. 04

Le progrès est minime. Il convient toutefois, de faire remarquer qu'en 1901, la Caisse de Lyon était créancière d'une somme de 1 million pour prêts, et que cette somme aura sans doute été remboursée, car elle ne figure plus au tableau de 1903. Malgré cette remarque, on peut trouver que l'intervention de 18 Caisses, pour un capital total inférieur à 3 millions, est très restreinte, alors que l'on compte en France 529 Caisses qui pourraient consacrer à l'œuvre des habitations à bon marché un capital de 28 millions et un revenu annuel de 4 millions.

TROISIÈME PARTIE

De l'intervention des pouvoirs publics en vue d'assurer la conservation du foyer de famille

Trois dangers principaux menacent le foyer de famille dans son existence. Les deux premiers peuvent survenir lors du décès de l'ouvrier. Si le prix n'a pas encore été payé, le conjoint survivant et les enfants n'auront peut-être pas des ressources suffisantes pour l'acquitter intégralement. Le prix a-t-il été versé, il faudra sans doute vendre la maison pour procéder au partage. Enfin, un troisième danger est possible du vivant même de l'ouvrier. S'il a des dettes, un créancier exigeant peut faire saisir l'immeuble. Dans toutes ces hypothèses, la famille sera privée de son foyer. Notre troisième partie aura précisément pour objet de rechercher dans trois chapitres quelles mesures législatives il y a lieu de prendre pour remédier à ce triple péril.

CHAPITRE I^{er}.

DES ASSURANCES SUR LA VIE EN MATIÈRE D'HABITATIONS A BON MARCHÉ.

Les habitations à bon marché ne sont pas seulement destinées à la location ; elles sont destinées principalement à être vendues. L'ouvrier n'a sans doute pas, le plus souvent, les fonds nécessaires pour payer la Société, mais on lui a facilité le moyen de devenir néanmoins propriétaire. En Belgique, il empruntera à une Société de crédit et se libérera ensuite, vis-à-vis de cette Société par le paiement d'annuités. En France, on emploie un autre procédé : le bailleur insère dans le contrat de louage une promesse de vente et le locataire deviendra propriétaire en payant chaque année, en sus du loyer, une certaine somme pour l'amortissement du prix de vente. On a pu faciliter de la sorte à l'ouvrier l'acquisition d'une habitation à bon marché.

Il est cependant un grave danger qui menace l'ouvrier et peut compromettre le succès de la combinaison : il peut arriver que la mort vienne le frapper. Le salaire disparaît du jour au lendemain et la femme et les enfants se trouvent dans une situation difficile. Les annui-

tés ne pourront plus être payées, et l'espoir d'acquiescer le foyer disparaît au moment même où la famille en aurait le plus besoin.

A cette redoutable éventualité, il est un remède préventif. C'est l'assurance sur la vie qui procurera à la famille, lors du décès de l'ouvrier, le capital nécessaire pour terminer le paiement.

Mais les Compagnies d'assurances répugnent à recruter leur clientèle dans les classes pauvres : les primes sont mal payées. Il ne faut, du reste, compter que sur des versements partiels très minimes, ce qui multiplie les échéances, complique la comptabilité, et par suite augmente les frais. Enfin les risques de mort sont aggravés. Pour toutes ces raisons, les Compagnies préfèrent s'abstenir.

Aussi les pouvoirs publics ont-ils un rôle à jouer pour faciliter l'assurance à l'ouvrier. Examinons les mesures qui ont été prises en Belgique et en France.

En Belgique, la loi du 9 août 1889 a autorisé la Caisse générale d'épargne et de retraites à effectuer des assurances. C'est ici encore par l'intermédiaire des Sociétés de crédit que se fera l'opération. Un ouvrier désire acheter une habitation à bon marché. Il emprunte à la Société les fonds nécessaires et s'engage à rembourser par annuités. Mais on a soin de stipuler que, moyennant une légère augmentation du chiffre

de l'annuité, la Société renonce à réclamer les versements qui seraient encore dus au jour du décès de l'ouvrier. Cette clause accessoire constitue précisément l'assurance. Elle n'aura pas, d'ailleurs d'utilité que pour l'ouvrier seul. Elle servira aussi à la Société, parce que, en diminuant ses risques, elle permettra à la Caisse générale de lui consentir des avances plus considérables.

L'arrêté royal du 6 juillet 1891 a réglementé les conditions générales de ces assurances. Les tarifs sont fixés d'après le taux de 3 % et la table de mortalité dite *English life table*, n° 3, publiée par William Far en 1863, avec un chargement de 3 %. Voici, calculée d'après ces tarifs, l'annuité que devra payer, pour amortir un capital de 1.000 fr., l'ouvrier âgé de 35 ans qui aurait contracté une assurance :

Durée du contrat : 10 ans	. . .	93 fr. 49
— 15 ans	. . .	60 92
— 20 ans	. . .	45 30
— 25 ans	. . .	36 53

L'arrêté royal a reçu application à dater du 1^{er} septembre 1891.

Le succès a été considérable : le 1^{er} janvier 1901, il y avait en cours 13.289 contrats ; le capital garanti s'élevait à 31.598.750 fr. 48. Parmi les assurés, on rencontrait :

Ouvriers mineurs, houilleurs : . . . 1.741

Ouvriers d'industrie ou exerçant un métier.	7.272
Journaliers, ouvriers agricoles. . . .	1.376

Ces résultats très brillants montrent le développement qu'a pris l'assurance sur la vie dans les milieux ouvriers belges.

En France, la loi du 30 novembre 1894 a autorisé la Caisse nationale d'assurance en cas de décès à passer des contrats d'assurance avec les ouvriers qui ont charge de payer des annuités. Moyennant une prime modique, la Caisse s'engage à solder, en cas de décès de l'assuré, les annuités qui resteraient à courir.

Il importait, pour empêcher toute exagération, de fixer une limite maxima au capital assuré. Aux termes de la loi, ce capital ne pourra excéder les $\frac{100}{4,25}$ du revenu net de l'habitation énoncé à l'article 5 de la loi du 30 novembre 1894. Il résulte de cette règle qu'il ne saurait excéder :

Pour les immeubles situés dans une commune de 1.000 habitants et au-dessous.	2.300 fr.
De 1.001 à 5.000 habitants. . . .	3.900 fr.
De 5.001 à 30.000.	4.400 fr.
De 30.001 à 200.000 habitants ou dans une des communes situées dans un rayon de 40 kilomètres autour de Paris.	5.700

Dans une commune de 20.000 habitants et au-dessus.	7.700
A Paris.	9.700

Ces chiffres ne sont pas rigoureusement exacts, bien qu'ils soient donnés par le règlement du 21 septembre 1895. On s'est contenté d'une approximation pour avoir des sommes rondes. Quoi qu'il en soit, alors même que la maison serait vendue pour un prix supérieur, le capital assuré ne saurait dépasser la limite ainsi fixée par la loi.

Le paiement des primes dues à la Caisse nationale d'assurance peut affecter des formes diverses. Il se peut que l'assurance ait été contractée moyennant un versement unique. L'ouvrier est alors définitivement libéré envers la Caisse. Comme le risque diminue chaque année, puisque le nombre des annuités à courir s'affaiblit progressivement, on peut encore établir un système de primes décroissantes. Il y a enfin un troisième mode de paiement établi par la loi. Pour fixer le montant de la prime, on se base sur la première année, où le risque est le plus fort. L'ouvrier sera tenu de verser chaque année pareille somme jusqu'à complète libération de la somme totale exigée par la Caisse. Quel que soit le procédé employé, il présente toujours le grave inconvénient d'imposer à l'ouvrier les plus lourdes charges au début, c'est-à-dire à un moment où il est plus accessible au découragement.

Pour remédier à cet inconvénient, on a inventé une ingénieuse combinaison. Des trois procédés de libération, on adopterait le second, c'est-à-dire celui qui met à la charge de l'ouvrier des primes dont le montant décroît chaque année, en même temps que les risques assumés par la Caisse. Mais la Société qui vend l'immeuble exigerait de l'ouvrier, pour prix de l'acquisition, des annuités qui, faibles au début, i raient croissant chaque année, de manière à rétablir l'équilibre. De la sorte, l'ouvrier aurait à débours er annuellement une somme constante. Suivant le mot de M. Cheysson, la Société aurait joué l'office de régulateur.

A lors que l'article 7 de la loi du 30 novembre 1894 n'autorisait que les assurances temporaires, parce qu'à l'époque de cette loi, la Caisse ne pouvait en pratiquer d'autres, la loi du 17 juillet 1897, en permettant l'assurance mixte, a mis à la disposition de l'ouvrier un moyen nouveau de se libérer. L'assurance mixte est une assurance qui garantit le paiement du capital assuré à une date fixe ou au décès de l'assuré, s'il se produit avant cette date. Au lieu de s'acquitter vis-à-vis de la Société par le paiement d'annuités, l'ouvrier pourra contracter une assurance mixte auprès de la Caisse, sauf à transmettre à la Société le bénéfice de l'assurance.

Quelle que soit, du reste, la nature de l'as-

assurance, temporaire ou mixte, elle ne peut remplir son effet qu'autant que la Société est appelée à en recueillir le capital. Or un danger n'est-il pas à craindre ? Si l'ouvrier traverse une période de gêne, ne va-t-il pas céder sa créance éventuelle contre la Caisse à quelqu'un de ces individus toujours prêts à profiter d'une occasion favorable, sans souci de la moralité de l'opération ? Par une pareille cession, la Société serait frustrée d'un bénéfice sur lequel elle avait pu légitimement compter. Comment prévenir ce danger ?

Le plus souvent, la Société aura pris des précautions lors de la vente. Elle aura stipulé la cession à son profit de la créance éventuelle de l'ouvrier contre la caisse, et fait signification de ce transport. L'ouvrier ne pourra donc plus disposer de cette créance au profit d'un tiers.

Mais que faudrait-il décider, si, dans l'acte de vente, la Société s'était contentée d'un engagement pris par l'ouvrier de ne pas céder la créance à une autre personne que le vendeur. L'article 36 du règlement du 21 septembre 1895 statue lui-même sur cette question : « La cession du bénéfice de la police d'assurance ne pourra être faite qu'au profit de la Société de construction ou de crédit, lorsque cette clause sera insérée dans l'acte de promesse de vente... » En parlant de Société de crédit, le texte vise le cas où l'assurance aurait été contractée pour garantir le rembour-

sement d'un emprunt. Quoi qu'il en soit et bien que l'on pût discuter là valeur de cet article d'un règlement qui tranche en réalité une question de droit civil, d'après cet article, la clause aura eu pour effet de frapper la créance d'indisponibilité, sauf cette restriction que cession en pourra être faite à la Société.

Enfin, pour le cas où la Société n'aurait pris aucune précaution lors de la vente, l'article 35 du règlement, dans le but de protéger l'ouvrier contre les fraudes dont il pourrait être victime, décide que la cession de l'assurance ne pourra être valablement consentie que par acte authentique.

Telles sont les principales dispositions de la loi de 1894 et du règlement de 1895 en ce qui concerne l'assurance.

Pas plus d'ailleurs en France qu'en Belgique, l'assurance consentie par une administration publique n'a pour but d'arrêter l'initiative privée. Elle est plutôt destinée à lui servir d'exemple et à l'encourager. Déjà, de grandes Compagnies ont suivi le mouvement. Telle la Compagnie belge d'assurances générales, et en France, l'*Urbaine*. On peut espérer que les Sociétés privées, peu à peu engagées dans cette voie nouvelle, suffiront un jour à remplir à elle seule tout le service des assurances ouvrières.

CHAPITRE II.

DE LA TRANSMISSION HÉRÉDITAIRE DES HABITATIONS A BON MARCHÉ.

Alors même que le prix d'achat de l'habitation à bon marché a été payé, ou que le montant en a été couvert par une assurance, un grave danger menace encore l'existence du foyer familial. Il se présente quand l'ouvrier décède en laissant plusieurs héritiers. Chacun des ayants droit va, en effet, réclamer la part qui lui revient dans l'immeuble, et alors, de deux choses l'une : ou bien la maison pourra être partagée en nature, hypothèse d'ailleurs peu pratique à raison de l'exiguïté ordinaire de la construction, et alors, c'en sera fait de l'unité primitive. On aura une série de petits logements séparés que chaque propriétaire pourra aliéner à son gré, et qui cesseront vite de remplir les conditions de salubrité qu'offrait l'ancienne demeure. Ou bien le partage en nature sera impraticable, et alors il faudra vendre. Cette solution sera également funeste. Tout d'abord, les frais seront élevés. On a calculé qu'ils s'accroissent en proportion de la faible valeur de l'héritage vendu : au delà de 10.000

francs, ils s'élèvent à 2,28 % ; au-dessous de 10.000 fr., mais au-dessus de 5.000 fr., à 8,97 % ; de 5.000 à 2.000 fr., à 15,17 % ; de 2.000 à 1.000 fr. à 25,94 %. Au-dessous de 1.000 fr., ils atteignent le chiffre exorbitant de 49,92 %. Une large partie de la valeur de l'habitation va donc être absorbée par les frais de licitation. Enfin, s'il n'y a pas d'héritier à se porter adjudicataire, le bien de famille pourra passer aux mains d'un étranger. quand l'ouvrier laisse à son décès plusieurs successibles, la disparition du foyer domestique paraît donc certaine.

Pour parer à ce danger, certaines législations étrangères ont pris des mesures diverses.

En Allemagne, on a établi le Hoferecht, régime successoral, qui varie selon les régions, mais dont il est possible, néanmoins de dégager les traits essentiels. Le propriétaire inscrit son bien sur un registre spécial, appelé le Hoferolle. A son décès, il n'y a pas de partage. Un seul héritier, qui porte le nom d'anerbe, est appelé à recueillir la totalité de l'immeuble. C'est le fils aîné ou, à son défaut, l'aînée des filles. Il doit payer une indemnité aux héritiers ainsi évincés. Ce système du Hoferecht ne s'applique d'ailleurs qu'aux biens ruraux, et, malgré l'inscription qu'il a prise, le propriétaire conserve le droit de disposer de son bien par testament.

L'Autriche a copié le Hoferecht allemand.

On ne trouve qu'une différence un peu saillante. L'héritier privilégié jouit d'un délai de trois ans pour acquitter son indemnité. C'est là, d'ailleurs, une disposition sujette à critique, car les cohéritiers seront, pendant tout ce délai, privés d'une portion de leur héritage.

Le 10 mars 1894, M. Benjamin Pandolfi a déposé, sur le bureau de la Chambre des députés en Italie, un projet de loi sur la transmission, en cas de décès, du bien de famille. Tout propriétaire peut constituer un domaine rural, qui portera le nom de masserie. Ce domaine doit être d'une étendue suffisante pour nourrir une famille. Toutefois, si le sol n'a pas la superficie ou la valeur nécessaires, le bien de famille pourra néanmoins être établi moyennant un fonds de réserve en rentes sur l'Etat. La masserie est inaliénable. Elle n'appartient pour ainsi dire plus à un individu, mais à la collectivité familiale. Quand le père et la mère sont décédés, l'héritier appelé à les remplacer dans la gestion du domaine est désigné par le conseil de famille, ou, à son défaut, par le Tribunal. Cet héritier jouit par là même d'une situation privilégiée. Mais ses cohéritiers auront à son égard des droits compensateurs. Ils pourront demander à vivre auprès de lui. S'ils préfèrent conserver une existence indépendante, ils pourront réclamer des aliments, qui seront calculés sur le revenu du

bien de famille. Une pareille organisation n'est assurément pas parfaite. Les cohéritiers sont mis dans une situation inférieure ; d'autre part, la vie en commun sera souvent bien difficile, ou bien le calcul des indemnités sera particulièrement délicat.

En France également, une législation spéciale a été édictée. Elle se trouve contenue dans l'article 8 de la loi du 30 novembre 1894, les articles 38 à 50 du règlement du 21 septembre 1895 et l'article 3 de la loi du 31 mars 1896.

Elle remédie tout d'abord à un premier inconvénient que pourrait présenter l'application des règles ordinaires. Aux termes de l'article 815 du Code civil, nul n'est tenu de rester dans l'indivision. C'est sur-le-champ que tout héritier peut demander le partage. Or il était sage de laisser aux membres de la famille le temps de la réflexion. Ne pouvait-on d'ailleurs organiser une période d'essai pour voir s'il ne serait pas possible de maintenir la vie commune ? Aussi, les lois nouvelles ont permis d'établir une indivision forcée, qui cependant, à raison des dangers que présente en général toute indivision, ne pourra excéder une durée de cinq ans.

D'autre part, pour éviter le morcellement ou la vente de la maison lors du partage, ces lois reconnaissent à l'un des cohéritiers qu'elles déterminent le droit de prendre pour lui la maison, moyennant paiement d'une juste indemnité.

Donc, maintien de l'indivision, puis attribution de la maison à un seul des héritiers sur estimation, telles sont les deux mesures auxquelles la loi permet de recourir. Il importe maintenant d'étudier chacune d'elles.

En ce qui concerne l'indivision forcée, la loi française a pris soin de préciser par qui elle peut être demandée, et quelle en sera la durée. Il faut à ce sujet faire plusieurs distinctions:

1° Le défunt laisse tous enfants majeurs. Le droit de s'opposer au partage appartient au conjoint ou à l'un quelconque des enfants. Durée de l'indivision : 5 ans, à compter du décès.

2° Un ou plusieurs enfants sont mineurs. Même remarque quant aux personnes qui peuvent faire ajourner le partage. Il faut noter seulement que les mineurs seront représentés par leur tuteur. L'indivision dure pendant 5 ans, soit à dater de la majorité du mineur, s'il n'y en a qu'un seul, soit, s'il y en a plusieurs, à dater de la majorité de l'aîné d'entre eux. Il semble bien que, dans ce dernier cas, le point de départ ne réponde point à l'intention réelle du législateur, qui est de prolonger l'indivision pendant 5 ans à compter du jour où les héritiers sont tous devenus capables. Il y a sans doute eu erreur de rédaction. Quoi qu'il en soit, le texte est formel.

L'article 8-1° de la loi du 30 novembre 1894, qui s'occupe de cette seconde hypothèse, ajoute

en outre que la durée totale de l'indivision ne pourra, à moins d'un consentement unanime, dépasser dix ans.

3° Le défunt est mort sans enfants. L'indivision dure alors cinq ans à partir du décès. Elle est maintenue à la demande du conjoint survivant, pourvu qu'il soit propriétaire de la moitié au moins de la maison, et qu'il l'habite au moment de l'ouverture de la succession.

Le maintien de l'indivision peut présenter de graves dangers par suite de circonstances particulières, ou ne pas répondre aux nécessités de la situation. Il fallait empêcher l'un des héritiers, mal intentionné, de la réclamer par pure malice. L'article 8 a pris une précaution contre ce péril. Le juge de paix sera toujours appelé à statuer. Ce même article ajoute qu'il doit prendre l'avis du conseil de famille. Il est évident que cette formalité n'est prescrite que pour le cas où il y a des mineurs et interdits.

Les créanciers des cohéritiers peuvent subir un certain préjudice du fait de l'indivision forcée. La saisie d'une part indivise est, en effet, légalement impossible. Il y aura impossibilité de réaliser cette portion du gage. Dans quelle mesure au juste ces créanciers sont-ils atteints par la loi nouvelle ? Il faut distinguer :

1° Si les créanciers ont formé une demande en partage avant que le juge de paix ait sta-

tué, les choses ne sont plus entières, et le maintien de l'indivision ne peut plus être prononcé.

2° Si, au contraire, le juge de paix a statué avant l'introduction de cette demande, les créanciers devront subir l'indivision.

Toutefois, une double exception a été apportée à cette dernière règle. Quand le créancier aura une hypothèque antérieure à la décision du juge de paix, il pourra toujours demander le partage et réaliser son gage. De même, chaque fois que l'indivision aura été maintenue dans un but de fraude, pour éviter une saisie, le créancier pourra se pourvoir par la voie de la tierce opposition contre la décision du juge de paix.

Le maintien de l'indivision peut aussi porter à certains héritiers un préjudice dont la loi n'a point prévula réparation. Par exemple, quelques-uns des enfants ont déjà quitté la maison lors du décès de leur père. Ou bien le défunt ne laisse pas d'enfants, et les héritiers appelés, en dehors du conjoint, ont toujours vécu loin de la maison. Par suite de la décision du juge, tous ces successibles vont être privés pendant un certain temps de la jouissance de leur part. Il faut décider que les héritiers qui pourront continuer d'habiter la maison devront leur payer une certaine somme.

Qu'arrivera-t-il, si, par suite de la mauvaise entente entre les membres de la famille qui habitent la maison, la vie commune devient

impossible? Des conflits peuvent, en effet, se produire depuis que le père n'est plus là pour assurer l'ordre. La situation est-elle alors sans remède? Une solution est fournie par le Code civil. Le cohéritier à qui l'existence en commun est devenue insupportable peut toujours vendre sa part indivise. Et, s'il ne plaît pas aux autres héritiers d'admettre le tiers acquéreur dans la maison, ils pourront toujours l'écarter en exerçant le retrait successoral. (Art. 841 du Code civil.)

Quand l'indivision forcée a pris fin, ou même n'a pas été établie parce qu'aucun héritier ne l'a demandée, il y a lieu à partage. La loi permet à l'un des héritiers de se faire attribuer la maison. Mais, si plusieurs se présentent pour la réclamer, lequel faudra-t-il préférer?

La loi a établi un système assez compliqué pour la détermination du bénéficiaire. Mieux que tout autre, le propriétaire décédé était en mesure d'apprécier les qualités de ses successibles; s'il a fait choix de l'un d'eux par testament, c'est celui-là qui devra recueillir la maison. Mais le testament est rarement employé par les ouvriers. S'il n'y en a point ou s'il est muet sur le point qui nous occupe, lequel des héritiers devra l'emporter? La loi a tenu compte de ce que le conjoint survivant a collaboré étroitement à l'acquisition du foyer. C'est en partie grâce à ses efforts personnels que le pécule nécessaire pour l'achat

de la maison a pu être réuni. S'il demande à être maintenu en possession, c'est à lui, cette fois, qu'il faudra donner gain de cause. Mais la loi exige, pour qu'il puisse ainsi l'emporter, qu'il soit copropriétaire au moins de la moitié de la maison. Cette condition sera le plus souvent remplie quand l'acquisition sera le fruit du travail commun des époux. Dans le monde ouvrier, on se marie, en général, sans contrat, c'est-à-dire sous le régime de la communauté légale. Au décès du mari, la femme se trouve propriétaire pour moitié de tous les biens achetés avec les deniers du ménage.

Tout à l'heure, la loi exigeait en outre, pour que le conjoint pût demander le maintien de l'indivision, qu'il habitât la maison lors du décès : que décider ici ? Le texte est muet sur cette seconde exigence. Il faut en conclure que même le conjoint contre lequel existe un jugement de séparation de corps pourra user du privilège légal. Grâce à ce silence de la loi, il pourra se faire réintégrer dans son ancien domicile, y parler en maître, et en chasser ceux qui avaient continué d'y vivre. Il y a là une lacune inexplicable.

Supposons maintenant que, parmi les réclameurs, il n'y ait personne qui puisse se prévaloir de l'une des deux causes de préférence ainsi établies par la loi ; comment le conflit sera-t-il tranché ? Il faudra voter, et la majorité décidera.

Si plusieurs héritiers succèdent par représentation d'une même personne, ils n'auront droit qu'à un seul suffrage. Que décider enfin si aucune majorité ne peut se former ? Il faudra recourir alors à une mesure extrême : on procédera par voie de tirage au sort.

L'héritier ainsi choisi ne devient propriétaire que moyennant une indemnité ; il faudra que les cohéritiers soient désintéressés pour leur part dans la valeur de la maison.

Or comment cette valeur sera-t-elle établie ? Un premier cas n'offre aucune difficulté. Les parties intéressées sont toutes réunies devant le juge de paix ; il n'y a pas d'incapable. L'accord est unanime pour accepter le prix offert par l'héritier qui revendique la maison. Il ne reste qu'à prononcer sur-le-champ l'adjudication à son profit. Mais il se peut que, par erreur, l'une des parties n'ait pas été convoquée. Ou bien un ou plusieurs héritiers sont mineurs ou interdits ; ou encore on ne peut s'entendre sur la valeur de la maison : dans ces cas, que va-t-on faire ? Le juge de paix requiert le Comité des habitations à bon marché qui a l'immeuble dans sa circonscription de procéder à l'estimation ; à son défaut, il désigne un expert. Le rapport est déposé au greffe. Les parties ont trente jours pour en prendre connaissance. Le délai expiré, une nouvelle réunion a lieu devant le juge. On discute les conclusions du

rapport; et alors, de deux choses l'une : ou bien les parties présentes tombent d'accord, et le chiffre qu'elles adoptent devient définitif; ou bien elles ne peuvent s'entendre, et alors le juge fixe lui-même, d'après les éléments dont il dispose, le prix de la maison.

Enfin, l'intervention des Sociétés de patronage sera souvent très utile pour faciliter à l'héritier appelé l'accession à la propriété de l'immeuble. Souvent, en effet, cet héritier ne pourra, malgré son désir, profiter de la faveur de la loi, parce qu'il n'aura pas à sa disposition les sommes nécessaires pour désintéresser ses cohéritiers. La Société pourra alors lui venir en aide en lui consentant une avance à un taux modique. Les risques du prêt seront nuls, si elle prend soin de se faire subroger dans le privilège du copartageant, qui appartient aux héritiers créanciers. Et, par le secours qu'elle aura ainsi fourni, elle aura rendu possible à l'héritier l'usage d'une faculté que la loi lui concède et que pourtant il n'aurait pu exercer.

Quelles que soient les sages dispositions contenues dans les lois de 1894 et 1896 et dans le règlement de 1895, il convient, en terminant, de reconnaître que les intéressés ont, jusqu'à ce jour, presque complètement négligé d'en profiter. La raison en est qu'en général on les ignore. Les intéressés, c'est-à-dire les petits proprié-

taires, les ouvriers de toute catégorie n'en ont pas connaissance. Il appartient aux Comités d'habitations à bon marché de faire produire à la loi son effet en assurant, par tous les moyens, une large publicité aux divers avantages qu'elle a pour but de procurer.

CHAPITRE III

DE L'INSAISSABILITÉ DU FOYER DE FAMILLE.

On a trouvé que le législateur n'est pas allé encore assez loin dans la loi de 1894, et l'on a proposé de rendre le foyer de famille insaisissable. Une pareille mesure aurait pour objet de remédier à un danger qui peut compromettre l'existence de ce foyer du vivant même de l'ouvrier. Que l'on suppose, en effet, que, par suite de circonstances diverses, mauvaise gestion, imprévoyance, ou même simplement hasard malheureux, l'ouvrier se trouve hors d'état de payer ses dettes, l'immeuble va être saisi et vendu par les créanciers. La famille va donc être privée de son foyer. Pour empêcher une pareille catastrophe de se produire, on demande qu'une loi établisse l'insaisissabilité de la maison de famille.

Ce projet soulève, du reste, de très vives controverses. Ses partisans et ses adversaires font valoir des raisons également sérieuses. Sans examiner dans le détail cette difficile question dont l'étude nécessiterait des développements étendus, essayons tout au moins d'indiquer

les principaux arguments que l'on invoque de part et d'autre.

En faveur de l'insaisissabilité, on invoque tout d'abord l'exemple des Etats-Unis, où elle a été introduite par les Homestead exemption laws. Au moyen d'une déclaration inscrite sur les registres du conservateur des titres fonciers, le propriétaire peut rendre son bien insaisissable, pourvu du reste que ce bien ne dépasse pas en valeur le chiffre fixé par la loi, qui varie de 1.500 dollars dans le Michigan à 5.000 dans le Texas. L'aliénation même du bien ne peut avoir lieu sans le consentement de la femme, au profit de laquelle se trouve ainsi établie une sorte de copropriété. Cette législation a donc essentiellement pour but de protéger la famille; et, comme elle a produit aux Etats-Unis d'excellents résultats, on conclut qu'il serait à propos de l'adopter en France.

Ce ne serait pas d'ailleurs la première fois que le gage des créanciers se trouverait restreint pour des raisons d'ordre supérieur. L'insaisissabilité du bien de famille ne leur serait pas plus préjudiciable que l'adoption par la femme mariée du régime dotal, qui soustrait à leur poursuite les biens dotaux. En proclamant cette insaisissabilité, le législateur ne ferait, du reste, qu'étendre les mesures de protection qu'il a déjà prises en décidant que le débiteur ne peut être dé-

possédé des objets de première nécessité dont il a besoin pour le coucher ou l'habillement, pas plus que de ses outils professionnels. Il compléterait aussi cette loi du 12 janvier 1895, qui a établi, dans une certaine mesure, l'insaisissabilité des salaires et petits traitements des ouvriers et employés. On trouve donc dans la législation actuelle, des précédents qui montrent que, dans un intérêt supérieur, la loi peut diminuer le droit de saisie des créanciers.

Or, si l'on place la question sur ce terrain, on trouve que les raisons les plus fortes militent en faveur de l'insaisissabilité du bien de famille. Assurer la permanence du foyer domestique c'est travailler efficacement au maintien de l'ordre social. L'ouvrier s'attache à la petite maison dont il est propriétaire et prend goût à la vie de famille. Il délaisse le cabaret pour contracter des habitudes plus sérieuses. Il offre aussi moins de prise aux théories subversives qui le gagnent insensiblement quand il se trouve dans la misère. L'intérêt de la société exige que le foyer domestique soit énergiquement protégé contre les dangers qui peuvent l'atteindre. Il convient donc de rendre la maison de famille insaisissable.

Telles sont les raisons que font valoir les partisans de l'insaisissabilité. Mais la question est délicate, et l'on fait des objections dont il est impossible de nier la force.

En premier lieu, l'on fait remarquer que l'exemple des Etats-Unis n'est pas très probant. Il est des Etats où la législation du Homestead est inconnue, et où cependant la petite propriété est très développée. Tel est, par exemple l'Etat de Pensylvanie, où se trouve Philadelphie, souvent connue sous le nom de City of home, à raison du nombre considérable de petits foyers qu'elle renferme. L'argument tiré de la législation américaine ne saurait donc être tenu pour décisif.

Les analogies basées sur divers cas d'insaisissabilité déjà établies par la loi ne sauraient davantage être prises en considération. Sans doute, il y a une certaine ressemblance entre le bien de famille et le bien dotal. Mais les critiques très vives dont le régime dotal est l'objet, à raison même de l'inaliénabilité et de l'insaisissabilité qu'il entraîne, empêchent que l'on puisse rien conclure de ce rapprochement. Quant à la comparaison que l'on veut établir entre l'insaisissabilité des choses de première nécessité et l'insaisissabilité du bien de famille, il est permis de trouver qu'elle ne prouve rien. Il serait inhumain de dépouiller le débiteur des objets dont l'usage lui est nécessaire pour la satisfaction de besoins pressants. On conçoit aisément, au contraire, que la famille puisse vivre sans être propriétaire d'une habitation à bon marché. C'est donc en vain que

l'on s'appuie sur les cas d'insaisissabilité déjà admis pour réclamer leur extension.

Enfin, si l'intérêt social exige que le foyer familial soit stable, il exige, avec non moins de force, que les engagements valablement contractés reçoivent leur exécution. Cette règle n'est pas seulement conforme à la justice, elle est, de plus, nécessaire au point de vue économique. Si le débiteur peut, au jour de l'échéance, se soustraire aux suites de son obligation, il n'y a plus de sécurité dans les transactions. Or, quand la confiance réciproque des parties est ainsi détruite, toutes relations d'affaires deviennent impossibles. Sans doute, on fait observer que l'insaisissabilité du bien de famille sera l'effet d'une déclaration qui aura été rendue publique, et que de la sorte, les tiers seront avertis. Mais cette publicité sera toujours insuffisante, car, ainsi qu'on l'a dit : « Lorsqu'un individu qui a besoin d'argent cherche à s'en procurer, il est inévitable qu'il finira par en trouver si l'apparence des choses lui est favorable, et tel est le cas de celui qui est propriétaire de sa maison. » On conclut de là qu'il faut rejeter l'insaisissabilité de la maison de famille, parce qu'elle est dangereuse pour le crédit public.

Malgré la valeur de ces raisons, divers projets de loi ont été proposés pour consacrer l'insaisissabilité. Dès 1894, MM. Léveillé et Lemire ont

essayé de faire adopter le régime du homestead américain. La même tentative a été renouvelée sous les législatures suivantes. Parmi les plus ardents défenseurs de la réforme, on peut citer MM. Hubbard, Morillot, Léon Vacher, Louis Martin, Dujardin-Beaumetz et Paul Lebaudy. Enfin, le 31 janvier 1905, M. Ruau, ministre de l'Agriculture, a présenté à la Chambre des députés un projet de loi sur la constitution et la conservation du bien de famille insaisissable.

Les dispositions qu'il contient peuvent être réunies sous quatre chefs différents :

1° A quelles conditions une propriété peut-elle être érigée en bien de famille ? Des personnes qui ont le pouvoir lui imprimer cette qualité.

2° Quelles sont les formalités à remplir ?

3° Des effets de la conversion d'un immeuble en bien de famille.

4° Du retour à la propriété normale.

Pour qu'un bien puisse devenir « bien de famille », il faut, en premier lieu, que sa valeur ne soit pas trop élevée. Le maximum à établir dépendait avant tout de l'idée inspiratrice du projet. Voulait-on prendre une mesure d'humanité inspirée par la pitié due au débiteur, on pouvait descendre à un maximum relativement bas. Le chiffre de 5.000 fr. eût pu être adopté. Le but était-il différent. Se proposait-on surtout d'assurer la stabilité familiale ? Il fallait donner au bien

une valeur suffisante pour qu'il pût satisfaire aux besoins de la famille. Ce n'était pas monter trop haut que fixer à 8.000 fr. la limite supérieure.

C'est cette dernière valeur que l'on a prise. Outre qu'elle répondait, en effet, à l'idée dominante du projet, elle avait encore plusieurs avantages. La loi nouvelle est appelée à compléter la législation sur les habitations ouvrières. Il était donc nécessaire qu'elle fût applicable à chacune de ces habitations. Avec le chiffre fixé, cette application sera possible, car il n'est guère de logement ouvrier qui ait une valeur de plus de 8.000 fr. D'autre part, le gouvernement, dans un premier projet, avait adopté une limite de 6.000 fr., et demandait en outre de déclarer le mobilier insaisissable pour une somme de 1.500 fr. Le Conseil d'Etat a pensé qu'il valait mieux remettre cette dernière réforme à un remaniement de l'article 592 du Code de procédure. Or l'extension de valeur de l'immeuble à 8.000 fr. compense précisément le rejet de la proposition sur l'insaisissabilité du mobilier.

Mais la valeur de l'immeuble est variable. Elle peut monter sous l'empire d'améliorations ou d'agrandissements. Quand la limite de 8.000 fr. sera dépassée, le bien continuera-t-il d'être bien de famille ? L'accroissement de valeur du bien ne saurait être admis sans limite. On a fixé une tolérance de 4.000 fr. Ce n'est donc qu'après

avoir atteint le chiffre de 12.000 fr. que le bien perd sa qualité.

La constitution du bien de famille va porter préjudice aux créanciers : ne convenait-il point de prendre pour eux quelques mesures de protection ? C'est ce que l'on a pensé. D'autres conditions que le maximum de valeur du bien ont été posées. On a fait une distinction entre les créanciers qui ont un privilège ou une hypothèque, soit conventionnelle, soit judiciaire, les créanciers chirographaires et les créanciers qui ont une hypothèque légale. Pour les premiers, la protection est aussi large que possible. Quand l'immeuble est grevé d'un privilège ou d'une hypothèque, soit conventionnelle, soit judiciaire, il ne peut être constitué en bien de famille. Les créanciers chirographaires auront également le droit de mettre obstacle au projet du propriétaire ; mais il faut qu'ils manifestent leur intention par une opposition. Enfin, l'hypothèque légale n'empêchera jamais, à elle seule, la transformation du bien. Si elle est antérieure à cette transformation, elle conservera ses effets normaux ; si elle est postérieure, le droit de poursuite sera suspendu jusqu'au retour du bien à la propriété normale.

Enfin, les autres conditions requises pour qu'un bien puisse devenir bien de famille sont les suivantes : il faut qu'il comprenne une maison

habitée par la famille, qu'il ne soit pas indivis ; enfin, que la même transformation n'ait pas déjà été faite pour un autre bien.

Et maintenant, qui peut faire la constitution ? Il faut distinguer. Le mari peut la faire sur ses biens personnels ou sur ceux de la communauté. En ce qui concerne la femme, il faut envisager deux cas. Quant aux biens dont le mari a l'administration, la constitution est faite, dit l'article 2, par le mari, avec le consentement de la femme. Cette formule a été rédigée sous l'empire de l'idée que la constitution est un acte d'administration. Dès lors, il est tout naturel que ce soit le mari qui la fasse, puisque par hypothèse, il s'agit de biens dont l'administration lui est confiée. Quant aux biens dont elle a l'administration, la femme peut faire la constitution sans l'autorisation du mari ni de justice.

Enfin, la constitution, ajoute l'article 2, pourra encore être faite :

Par le survivant des époux, s'il existe des enfants mineurs, sur ses biens personnels.

Par l'aïeul ou l'aïeule qui recueille ses petits-enfants, orphelins de père et de mère, ou moralement abandonnés.

Enfin, par le père ou la mère, sans descendants légitimes, d'un enfant naturel reconnu ou d'un enfant adoptif.

Quand l'une de ces personnes aura l'intention

d'user, pour un bien donné, de la faculté légale, quelles formalités devra-t-elle remplir ?

L'acte de constitution ne peut être reçu que par un notaire. Il contient la désignation de l'immeuble, l'estimation de sa valeur, et les nom, prénoms, profession et domicile du constituant.

Comme les tiers peuvent avoir intérêt à connaître l'opération qui va s'accomplir (il en est ainsi, par exemple, des créanciers chirographaires, qui ont le pouvoir de faire opposition en l'étude du notaire), certaines mesures de publicité sont ordonnées par l'article 6. L'acte doit être affiché pendant deux mois par extrait sommaire et au moyen de placards manuscrits apposés dans l'auditoire de la justice de paix et à la mairie de la commune où les biens sont situés. Ce premier mode de publicité est assez défectueux, car il est universellement reconnu que personne ne lit jamais les affiches de ce genre. Il en est établi un second qui aura plus d'efficacité : un avis doit être inséré par deux fois, à un mois d'intervalle, dans un journal du département recevant les publications légales.

Les tiers sont avertis ; la constitution peut maintenant avoir lieu. Deux mois après que les affiches ont été apposées, le notaire soumet l'acte à l'homologation du juge de paix. Il y joint toutes les pièces justificatives. Le juge de paix s'assure, par les titres produits, ou, s'il les estime

insuffisants, par un rapport d'expert commis d'office, que le maximum de valeur fixé par la loi n'est pas dépassé. Il prend ensuite connaissance d'un certificat délivré par le conservateur des hypothèques, constatant que l'immeuble ne supporte ni privilège ni hypothèque, et d'un certificat du notaire attestant qu'il n'a pas été formé ou qu'il n'existe plus d'opposition. Après ces vérifications, il donne son homologation. Mais la constitution du bien de famille intéresse vivement les tiers qui pourront traiter dans l'avenir avec le propriétaire, puisqu'elle diminue leur gage. Aussi ne leur sera-t-elle pas opposable tant qu'elle n'aura pas été publiée. Comment cette publicité se fera-t-elle ? Par la transcription. L'article 9 porte en effet que l'expédition de l'homologation est transmise sans retard par le greffier de la justice de paix au notaire. Celui-ci doit de suite requérir la transcription de cette décision ou sa mention en marge de la transcription préexistante, au moyen d'un extrait rédigé en conformité du § 3 de l'article 4 de la loi du 23 octobre 1884.

Quand toutes ces formalités ont été remplies, l'immeuble possède enfin la qualité de bien de famille. Que va-t-il en résulter ? L'effet caractéristique est posé par l'article 10 : « A partir de la transcription, aucune saisie ne peut être pratiquée que par les créanciers qui se sont conformés aux

dispositions qui précèdent, pour conserver l'exercice de leurs droits, même au cas où le constituant est mis en état de faillite ou de liquidation judiciaire. »

Il est cependant des cas exceptionnels où le bien de famille pourra encore être saisi. Ces cas sont au nombre de quatre, selon que la créance a pour cause :

1^o Certaines fournitures de subsistances faites au constituant et à sa famille pendant les six derniers mois ;

2^o Une condamnation à des amendes, dommages et intérêts, frais ;

3^o La reconstruction ou la réparation du bien ;

4^o L'achat de semences, fumures, ou d'instruments pour l'agriculture ou l'exercice de la profession.

Toutes ces exceptions s'expliquent, soit par des nécessités de crédit, soit par l'efficacité qu'il convient de donner aux décisions de la justice, soit par une idée de valeur introduite dans le bien de famille.

A côté de ce premier effet de la transformation de l'immeuble, il en est un autre qui lui sert pour ainsi dire de corollaire : l'hypothèque ou le privilège n'ont de valeur que par la saisie qui permettra l'exercice du droit de préférence. Puisque le bien est devenu insaisissable, elles n'ont plus de raison d'être. Aussi, l'article 12 décide

que le bien de famille ne peut être grevé de privilège ni d'hypothèque.

Reste enfin la dernière question : comment s'opérera le retour du bien à la propriété normale ? Il pourra se produire à la suite de quatre événements divers : l'accroissement de valeur, la vente, la renonciation et le décès de l'un des époux.

Il n'y a rien à dire de particulier sur l'accroissement de valeur. Quand l'immeuble peut être estimé à 12.000 fr., il perd nécessairement sa qualité de bien de famille.

La vente, qui demeure permise bien que l'immeuble ne puisse être grevé d'aucune hypothèque, lui enlève aussi cette même qualité. Ce n'est que la situation spéciale du vendeur qui légitimait la constitution du bien de famille. Si l'acquéreur désire lui maintenir son caractère, il faut qu'il remplisse de nouveau les formalités prescrites.

En ce qui concerne la vente, le projet édicte pour la femme une mesure de protection, qu'il est intéressant de signaler. Alors que, d'après le droit commun, l'aliénation faite par le mari seul serait parfaitement valable si le bien est un de ses propres ou même fait partie de la communauté, il faudra, pour qu'elle ne soit pas entachée de nullité que la femme ait donné son consentement. Il y a là une innovation considérable, qui marque une réaction contre les pouvoirs absolus du mari.

En troisième lieu, l'immeuble peut encore cesser d'être bien de famille par une renonciation de son propriétaire. Il faut du reste faire une distinction. La femme, propriétaire du bien, ne peut renoncer sans l'autorisation de son mari. Mais le mari, s'il est propriétaire ou s'il s'agit d'un bien commun, ne pourra pas davantage renoncer sans le concours de sa femme. Autrement, il aurait aisément tourné la prohibition d'aliéner seul : il aurait renoncé d'abord, et vendu ensuite.

Enfin, en dernier lieu, le retour du bien de famille à la propriété normale peut avoir lieu par le décès de l'un des époux. C'est l'hypothèse la plus compliquée. Pour la suivre avec quelque clarté, il faut distinguer selon que le conjoint survivant est ou n'est pas le propriétaire du bien.

Quand le conjoint survivant est le propriétaire du bien, il y a retour à la propriété normale. Tel est le principe.

Mais il y a d'importantes dérogations. D'une part, il se peut que le conjoint survivant désire rester sous la protection de l'insaisissabilité. Le projet de loi lui en donne le pouvoir. Il suffira que déclaration de sa volonté soit faite par devant notaire, et que mention de cette déclaration soit insérée en marge de la transcription ou à la suite de l'inscription préexistante. D'autre part, s'il existe, au moment du décès, des enfants mi-

neurs, une situation toute particulière est faite au survivant. Tout d'abord, le bien continue d'être bien de famille de plein droit. Mais, en outre, les pouvoirs du survivant sont considérablement restreints. Malgré sa qualité de propriétaire, il ne peut point renoncer à la constitution. Le projet de loi est même allé plus loin : l'aliénation ne pourra être faite qu'en vertu d'une permission du juge de paix ; en cas de refus, la décision est sans appel.

En second lieu, il se peut que l'époux survivant ne soit pas propriétaire du bien de famille. Dans ce cas, le retour à la propriété normale s'effectue encore de plein droit. Mais il y a des exceptions. S'il existe des héritiers mineurs, l'indivision peut être maintenue. L'insaisissabilité se prolonge alors pendant toute la durée de l'indivision.

Quelles formes suivre pour obtenir le maintien de l'indivision ? Il faut s'adresser au juge de paix. Ont pouvoir pour former pareille requête soit le conjoint survivant, le tuteur à défaut de ce conjoint, un enfant majeur, soit le conseil de famille. Le juge de paix prononce après examen de la cause.

Quelle sera la durée de l'indivision ? Le partage ne pourra avoir lieu qu'après que l'héritier le plus jeune aura atteint sa majorité. Si l'héritier majeur n'habite pas la maison, ce retard apporté

à son allotissement lui causera préjudice. Aussi le projet permet de lui attribuer une indemnité à titre de compensation.

Telles sont les conditions dans lesquelles l'indivision peut être maintenue. En quoi diffèrent-elles de celles posées par l'article 8 de la loi du 30 novembre 1894 pour le cas où il s'agit d'une habitation à bon marché ?

On peut signaler trois différences principales. Tout d'abord, l'article 8 permet le maintien de l'indivision, non seulement quand il y a des descendants mineurs, mais même quand les héritiers sont des descendants majeurs, des ascendants ou des collatéraux. Quand il s'agit d'un bien de famille, il faut de toute nécessité qu'il y ait des descendants mineurs. En second lieu, l'article 8 fixe à 5 ans après la majorité de l'aîné des mineurs la durée extrême de l'indivision ; pour le bien de famille, cette durée va jusqu'à la majorité du plus jeune des mineurs. Cette dernière solution est beaucoup plus raisonnable. Elle empêchera la dislocation de l'indivision à un moment où il y aurait encore des mineurs parmi les héritiers. Enfin, l'article 8 n'alloue aucune indemnité à l'héritier majeur qui n'habite point la maison. Le projet de loi sur le bien de famille répare cette omission.

Quand on sera en présence d'une habitation à bon marché constituée en bien de famille, quelle

loi faudra-t-il appliquer ? La loi de 1894 ou la loi nouvelle ? La question est résolue dans le projet. Ainsi qu'il vient d'être dit, la loi sur le bien de famille répare quelques erreurs ou omissions l'article 8. Elle sera seule applicable.

A côté du maintien de l'indivision existe une autre solution possible : l'attribution de la totalité de l'héritage à un seul des successibles. Que décide à ce sujet le projet de loi ?

Le survivant des époux, s'il est copropriétaire du bien pour moitié au moins et s'il habite la maison, a la faculté de réclamer, à l'exclusion de tous héritiers, l'attribution intégrale du bien sur estimation. Ce droit s'ouvre à son profit, soit au décès de son conjoint, si tous les descendants sont majeurs, ou, même lorsqu'il y a des mineurs, si la demande en maintien d'indivision a été rejetée, soit à la majorité du plus jeune des enfants lorsque l'indivision a été maintenue.

Telles sont les dispositions du projet pour le cas où l'époux survivant n'est pas propriétaire du bien de famille. Il est inutile d'ajouter qu'elles seraient également applicables « *mutatis mutandis* » pour le cas où l'époux survivant, propriétaire, viendrait à décéder.

Un dernier point reste à examiner : dans quelles formes se fera le retour du bien de famille à la propriété normale ?

On ne trouve à ce sujet dans le projet que l'article 18, ainsi conçu :

« Le tribunal civil statue dans les formes ci-après sur les demandes tendant à faire déclarer que l'immeuble a cessé d'être bien de famille, en tout ou en partie.

« Si la demande est introduite par les créanciers, elle est jugée comme en matière sommaire, le constituant et son conjoint assignés par exploit séparé, ou, si l'un d'eux est prédécédé et s'il y a des mineurs, le représentant légal de ceux-ci dûment appelé.

« Si l'instance est formée par le fondateur, il est statué en la chambre du conseil, en présence de l'autre conjoint, ou, si ce conjoint est mort et s'il existe des mineurs, le représentant de ceux-ci mis en cause.

« Extrait de ce jugement est mentionné au bureau des hypothèques en marge de la décision homologuant l'acte de constitution. »

D'après l'exposé des motifs, cet article a principalement pour but de fixer la procédure à suivre quand l'immeuble vient à dépasser en valeur le maximum légal de 12.000 fr. N'y aurait-il pas lieu d'étendre la même procédure à chacun des cas où il peut y avoir retour du bien de famille à la propriété normale ? Au cas de renonciation ? De vente ? de décès ? La situation aurait plus de netteté, et les tiers seraient toujours avertis par la publicité donnée au jugement. Quoi qu'il en soit, il faut remarquer que le texte

est muet sur ces différents points, et que l'exposé des motifs laisse croire qu'ils ont réellement été omis¹.

1. Avant de finir sur les dispositions du projet de loi, il est bon de signaler quelques cas particuliers par lui prévus. En cas d'expropriation pour cause d'utilité publique, si l'un des époux est prédécédé et s'il existe des enfants mineurs, le juge de paix ordonne les mesures de conservation et de emploi qu'il estime nécessaires. Si l'indemnité dépasse 8.000 francs, elle n'est employée que jusqu'à concurrence de cette somme. — En cas de substitution volontaire d'un bien de famille à un autre, la constitution du premier est maintenue jusqu'à ce que le juge de paix ait homologué la constitution du second. — En cas de destruction totale ou partielle, l'indemnité d'assurance est versée à la Caisse des dépôts et consignations, pour demeurer affectée à la reconstitution de ce bien. Pendant un an à dater du paiement, elle ne peut, en principe, être l'objet d'une saisie-arrêt. Les Compagnies d'assurances ne sont point garantes du défaut de emploi.

CONCLUSION

Quoique l'effet bienfaisant des lois de 1894 et 1895 se soit déjà fait sentir, il semble que le législateur aurait pu prendre des mesures plus larges pour favoriser l'œuvre des habitations à bon marché. Telles étaient, du reste, celles que proposaient les auteurs des projets sur lesquels porta la discussion. Mais, à la Chambre et au Sénat, des amendements furent adoptés qui en restreignaient la portée. Il semble que l'on ait eu peur d'aller trop loin dans la voie nouvelle où l'on s'engageait. Cet état d'esprit a influé considérablement sur le vote de la loi.

Mais aujourd'hui, la législation sur les habitations à bon marché a fait ses preuves. Les résultats qu'elle a produits sont excellents. Aussi un projet de loi actuellement en discussion au Sénat propose-t-il de l'étendre. Examinons les principales modifications qu'il est question d'y apporter ¹.

Tout en déclarant les Comités d'habitations à bon marché obligatoires, on tend à augmen-

1. V. Journal officiel du 4 mars 1906. Rapport de la Commission. Documents parlementaires, p. 1.

ter leurs attributions. L'une de celles que l'on propose de leur confier mérite particulièrement d'être signalée. Ils auront mission de certifier la salubrité des habitations à bon marché. Les faveurs que concède la loi ne pourront être accordés au propriétaire d'un immeuble que sur le vu de ce certificat. Cette disposition est excellente, car on ne saurait encourager la construction d'habitations qui ne satisfont pas aux règles de l'hygiène.

D'après le projet de loi, la définition de l'habitation à bon marché est légèrement modifiée. Il n'est plus nécessaire que l'immeuble soit destiné à être acquis par une personne qui n'est propriétaire d'aucun autre immeuble ou construit par elle. Il suffit que cette personne soit « peu fortunée ». Le maximum de valeur locative est augmenté pour certaines catégories de communes¹.

Enfin tranchant une controverse entre les contribuables et l'administration, le projet décide que la valeur locative de l'immeuble sera établie en principe d'après les baux. En somme,

(1) Voici quelques chiffres :

		Loi actuelle		Projet
Communes de	2.000 à 5.000 h.	maximum	220 fr	240 fr.
—	5.000 à 30.000	—	250	300
—	30.000 à 200.000	—	323	390
—	200.000 et plus	—	440	523
—	Paris	—	550	660

cette réglementation tend à élargir le domaine de la loi et à faciliter son application.

Le projet s'occupe encore de l'intervention des établissements charitables, des communes et du département. Il décide que les bureaux de bienfaisance, les hospices et les bureaux d'assistance pourront consentir des prêts, même en dehors de leur circonscription territoriale. Pour les communes et les départements, il prévoit, en prenant du reste des précautions très minutieuses, des facilités de prêts, des apports de terrains, des souscriptions d'actions et d'obligations, des garanties d'intérêts. Dans toutes ces dispositions se manifeste l'esprit d'intervention plus large qui a présidé à la rédaction du projet.

Enfin, les faveurs fiscales sont octroyées plus libéralement. L'exonération de la contribution foncière et des portes et fenêtres est étendue à une durée de douze années. La remise du droit de timbre et de l'impôt sur le revenu, qui ne s'appliquait jusqu'alors qu'aux porteurs de titres dont le capital versé ne dépassait pas 2.000 fr., est accordée sans distinction. Telles sont les principales réformes que prévoit le projet au point de vue de la perception des impôts.

Pour les assurances, on peut signaler une très heureuse innovation. L'acquéreur de l'habitation à bon marché pourra s'acquitter tout à la fois de son assurance et de l'annuité d'amortissement

par le versement d'une prime constante. Aucun accroissement de dépenses ne viendra donc troubler ses prévisions.

Telles sont les règles les plus importantes qu'établit le projet. Elles n'ont pu être examinées en cette étude que dans leurs grandes lignes, parce qu'elles n'ont encore rien de définitif. Dans la séance du 6 mars 1906, le Sénat a voté un renvoi à la Commission¹. Il est toutefois permis, dès maintenant, de prévoir que la législation qui se prépare activera dans une large mesure le développement de l'œuvre des habitations à bon marché.

¹ Dans la séance du 20 mars 1906, le Sénat a décidé d'ajourner le vote sur l'ensemble du projet en vue d'une rédaction nouvelle de l'article 5, auquel on a reproché de ménager des avantages à la population des villes et de n'en assurer aucun à la population rurale.

Vu :

Le Président de la Thèse,

EDMOND VILLEY.

Vu :

Le Doyen de la Faculté,

EDMOND VILLEY.

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Université de Caen,

E. ZEVORT.

ANNEXES

État au 29 mars 1905 des Comités locaux d'habitations à bon marché.

Annexe I.

NUMÉROS d'ordre.	DÉPARTEMENTS.	NOMBRE de comités		RÉPARTITION DES COMITÉS			DATES d'institution.
		locaux	institués.	SIÈGES.	NOMBRE de membres	RESSORTS.	
1	Ain	5		1° St-Rambert ; 2° Ambérien ; 3° Bel- legarde ; 4° Oyonnax ; 5° Nantua.		1° Saint-Rambert, Tenay, Argis et Chaley ; 2° Ambérieu, Saint-De- nis-en-Bugey et Bellant ; 3° Bel- legarde ; 4° Oyonnax ; 5° Nantua. Le département.	7 août 1896
2	Aisne	4		Laon	9	Le département.	5 janvier 1898
3	Allier	1		Moulins	9	Le département.	5 janvier 1898
4	Alpes Basses-).	»		»	»	»	»
5	Alpes (Hautes-).	»		»	»	»	»
6	Alpes-Maritimes	»		»	»	»	»
7	Ardèche	1		Privas	42	Le département.	11 décembre 1896
8	Ardennes	1		Mézières	42	Le département.	3 août 1898
9	Ariège	»		»	»	»	»
10	Aube	»		»	»	»	»
11	Aude	1		Carcassonne	12	Le département.	7 août 1896
12	Aveyron	1		Millau	12	L'arrondissement de Millau	13 juillet 1896
13	Bouches-du-Rhône	4		Marseille	12	Le département.	7 août 1896
14	Calvados	1		Caen	12	Le département.	5 janvier 1898
15	Cantal	»		»	»	»	»
16	Charente	1		Angoulême	12	Le département.	31 décembre 1895
17	Charente-Inférieure	6		Jonzac, — La Rochelle, — Marennes, — Rochefort, — Saintes, — Saint- Jean-d'Angély	9	Chaque arrondissement.	5 janvier 1898
18	Cher	1		Bourges	12	Le département.	31 décembre 1895
19	Corrèze	2		Tulle et Bort	9	Les villes de Tulle et de Bort	16 mars 1898
20	Corse	»		»	»	»	»

21	Côte-d'Or.	1	Dijon.	12	Le département.	5 janvier 1898
22	Colas-du-Nord.	»	»	»	»	»
23	Creuse.	»	»	»	»	»
24	Dordogne.	»	»	»	»	»
25	Doubs.	4	Besançon.	12	Le département.	28 mars 1896
26	Drôme.	»	»	»	»	»
27	Eure.	»	»	»	»	»
28	Eure-et-Loir.	»	»	»	»	»
29	Finistère.	»	»	»	»	»
30	Gard.	»	»	»	»	»
31	Garonne (Haute-).	1	Toulouse.	12	La ville de Toulouse.	14 février 1903
32	Gers.	1	Auch.	12	Le département.	5 janvier 1898
33	Gironde.	4	Bordeaux.	12	Le département.	28 mars 1896
34	Hérault.	4	Béziers. — Lodève. — Montpellier. — Saint-Pons.	12	Chaque arrondissement.	1 ^{er} mars 1900
35	Ile-et-Vilaine.	1	Rennes.	12	Le département.	7 août 1896 et 28 nov. 1898
36	Indre.	»	»	»	»	»
37	Indre-et-Loire.	»	»	»	»	»
38	Isère.	1	Grenoble.	12	Le département.	9 février 1897
39	Jura.	4	Dôle — Lons-le-Saunier. — Poligny. — Saint-Claude.	12	Chaque arrondissement.	5 janvier 1898
40	Landes.	»	Romorantin.	»	Le département.	»
41	Loir-et-Cher.	4	Saint-Etienne.	9	Le département.	15 avril 1896
42	Loire.	4	Chantenay. — Nantes — Saint-Nazaire.	9	Le département.	24 mars 1897
43	Loire (Haute-).	»	»	»	»	»
44	Loire-Inférieure.	3	Montargis. — Orléans.	12	Les villes de Nantes, Chantenay et Saint-Nazaire.	5 janvier 1898
45	Loiret.	2	Cahors.	9	Les arrondissements.	31 juillet 1901
46	Lot.	4	Florac. — Marvejols. — Mende.	»	Le département.	11 décembre 1896
47	Lot-et-Garonne.	»	»	9	Chaque arrondissement.	»
48	Lozère.	3	Cherbourg.	»	»	7 août 1896
49	Maine-et-Loire.	»	»	12	La ville de Cherbourg et les communes de Tourlaville, Equeurdeville, Oleville, Querqueville et la Glacière.	31 décembre 1895 et 17 mars 1903
50	Manche.	1	Reims et Châlons.	12	1 ^{er} Les arrondissements de Reims et d'Épernay.	31 décembre 1895
51	Marne.	2				

Annexe I (Suite)

NUMÉROS d'ordre.	DÉPARTEMENTS.	NOMBRE de comités locaux institués.	RÉPARTITION DES COMITÉS.			DATES d'institution.
			SIÈGES.	NOMBRE de membres	RESSORTS.	
51 <i>bis</i>	Marne		Reims et Châlons.		2° Les arrondissements de Châlons, Sainte-Menehould et Vitry-le- François. Le département.	5 janvier 1898 » 7 août 1896 » 5 janvier 1898 31 mars 1896 11 décembre 1896
52	Marne (Haute-)	1	Chaumont	9		
53	Mayenne	»	»	»		
54	Meurthe-et-Moselle	1	Nancy	12		
55	Meuse	»	»	»		
56	Morbihan	1	Lorient	9	L'arrondissement de Lorient.	
57	Nièvre	4	Nevers.	9	Le département.	
58	Nord	7	Avesnes. — Cambrai. — Douai. — Dunkerque. — Hazebrouck. — Lille. — Valenciennes.	12	Chaque arrondissement.	
59	Oise	1	Beauvais	Le chiffre de 9 a été porté à 12 par décret du 16 décen- bre 1896.		
60	Orne	3	Alençon. — Domfront. — Mortagne.	12	Les arrondissements d'Alençon, Domfront et Mortagne.	5 janvier 1898
61	Pas-de-Calais	2	Béthune. — Boulogne.	9	1° Les arrondissements d'Arras, Béthune et Saint-pol. 2° Les arrondissements de Boulogne, Montreuil et Saint-Omer.	5 janvier 1898 » 5 janvier 1898
62	Puy-de-Dôme.	4	Riom. — Thiers. — Issoire. — Clermont-Ferrand.	12	4° La ville de Thiers. 2° L'arrondissement de Riom. 3° L'arrondissement d'Issoire. 4° La ville de Clermont-Ferrand	5 janvier 1898 5 mars 1899 31 juillet 1901 23 novembre 1902 » 25 juin 1904 » 11 décembre 1896
63	Pyrénées (Basses-)	»	Tarbes	»	Le département.	
64	Pyrénées (Hautes-)	1	Perpignan	12	Le département.	
65	Pyrénées Orientales.	1	»	9	»	
66	Territoire de Belfort.	»	»	»	»	

67	Rhône.	2	Lyon. — Villefranche	12 et 9	Les arrondissements de Lyon et de Villefranche.	5 janvier 1898.
68	Saône (Haute-)	»	»	»	»	»
69	Saône-et-Loire.	4	Chalon-sur-Saône	9	Le département.	7 août 1896
70	Sarthe.	»	»	»	»	»
71	Savoie.	»	»	»	»	»
72	Savoie (Haute-)	4	Paris	12	Le département.	28 mars 1896.
73	Seine.	5	Coulommiers. — Fontainebleau. —	12	Chaque arrondissement.	5 janvier 1898.
74	Seine-et-Marne.	5	— Meaux. — Melun. Provins.	12	La département	7 août 1896.
75	Seine-et-Oise.	1	Versailles	9	Chaque arrondissement.	24 janvier 1896.
76	Seine-Inférieure.	5	Dreppé. — Le Havre. — Neufchâ-	»	»	»
77	Sèvres (Deux-)	»	tel. — Rouen. — Yvetot.	42	Le département.	24 janvier 1896.
78	Somme.	4	Amiens.	9 et 12	Les arrondissements d'Albi et de	7 août 1896.
79	Tarn.	2	Albi. — Castres.	12	Castres.	3 août 1898.
80	Tarn-et-Garonne.	4	Montauban.	»	Le département.	»
81	Var.	»	»	»	»	»
82	Vaucluse.	»	»	»	»	»
83	Vendée.	»	»	»	»	»
84	Vienne.	4	Poitiers.	9	Le département.	7 août 1896.
85	Vienne (Haute-)	1	»	»	»	»
86	Vosges.	4	Épinal.	42	Le département.	11 décembre 1896.
87	Yonne.	4	Auxerre.	42	La ville d'Auxerre.	5 janvier 1898.
88	Alger.	1	Alger.	42	Les communes d'Alger, Mustapha,	2 mars 1900.
					Hussein - Dey, Maison - Carrée,	
					Boutarik et Blida	
89	Constantine.	»	»	»	»	»
90	Oran.	»	»	»	»	»
	Total.	(1) 98				

(1) Répartis dans 54 départements

Annexe II.

Immunités fiscales pendant l'année 1904.

DÉSIGNATION.	NOMBRE de déclarations admisses	CONTRIBUTION exemptée en principal et en centimes additionnels			TAXES des biens de main-morte	PATENTES	TOTAL
		Foncière		Portes et fenêtres			
		fr. c.	fr. c.	fr. c.	fr. c.	fr. c.	fr. c.
Communes de 1,000 habitants et au-dessous	3	499 22	796 66	140 40	1.436 28	»	1.436 28
Communes de 1,001 à 5,000 habitants	56	8.319 63	14.734 81	3.011 48	26 085 92	»	26 085 92
Communes de 5,001 à 30,000 habitants	78	17.885 16	38.667 78	7.336 74	63.964 68	75 »	63.964 68
Communes de 30,001 à 200,000 habitants ou dans un rayon de 40 kilo- mètres autour de Paris	192	5.190 17	12.459 31	4.038 43	18.017 91	310 »	18.017 91
Communes de 200,001 habitants et au-dessus	4	866 05	1 729 84	302 47	2.898 37	»	2.898 37
Ville de Paris.	»	639 20	267 39	»	4.556 59	650 »	4.556 59
Totaux	333	33.399 44	68.675 79	11.849 52	113.959 75	1.035 »	113.959 75

Les exemptions pour le timbre et l'enregistrement se sont élevées à 3,186 fr. 25 et pour l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières à 2.205 fr. 94. On arrive ainsi à un chiffre total de :

113.959 fr. 75
3.186 25
2.205 94

En 1903, ce chiffre avait été de 51.824 fr. 63.

Différence en faveur de 1904 :

119.351	94
119.351 fr. 94	
51.824 63	
67.527 28	

Annexe III.

Emploi de la fortune personnelle des Caisses d'épargne en habitations à bon marché en 1904.

DÉSIGNATION	ACQUISITIONS OU CONSTRUCTIONS d'habitations à bon marché.				PRÊTS HYPOTHÉCAIRES A DES SOCIÉTÉS de construction d'habitations à bon marché.				OBLIGATIONS DE CES SOCIÉTÉS.			
	Capital employé au 1 ^{er} janvier 1904.	Capital employé en 1904.	Capital provenant de ventes et remboursements effectués en 1904.	Capital restant employé au 31 décembre 1904.	Capital employé au 1 ^{er} janvier 1904.	Capital restant employé au 31 décembre 1904.	Capital provenant de ventes et remboursements effectués en 1904.	Capital employé en 1904.	Capital employé au 1 ^{er} janv. 1904.	Capital employé en 1904.	Capital restant employé au 31 décemb. 1904.	
des Caisses d'épargne.												
Abbeville.	85.035 65	13	242 12	84.805 53	»	»	»	»	»	»	»	»
Alençon.	69.705 84	1.342 63	»	71.048 47	32 70	»	3.650	»	»	»	»	»
Angoulême.	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»
Béziers.	114.434 82	3.353 88	3.583 68	114.204 72	»	»	»	»	»	»	»	»
Blaye.	28.579 80	20.842 39	»	49.422 19	»	»	»	»	»	»	»	»
Bordeaux.	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»
Bourges.	»	»	»	»	25 000	»	»	»	95.000	»	90.000	»
Briols.	110.521 88	»	28 72	110.493 16	»	»	»	»	»	»	»	»
Briey.	»	89.899 40	37 70	89.861 40	»	»	»	»	»	»	»	»
Cambrai.	49.703 35	14.354 80	»	64.058 15	»	»	»	»	»	»	»	»
Chartres.	239.806 19	67.131 27	3.478 36	303.439 16	»	»	»	»	»	»	»	»
Compiègne.	164.779 27	84.843 46	»	249.624 73	»	»	»	»	»	»	»	»
Dieppe.	»	»	»	»	30.000	»	»	»	»	»	»	»
Donai.	»	»	»	»	102.500	»	2.500	»	»	»	»	»
Dreux.	»	34.796 53	»	34.796 53	»	»	»	»	»	»	»	»
Guéret.	37.275 57	7.440	»	44.715 57	»	»	»	»	»	»	»	»
Lyon.	401.425	52.500	»	453.925	50.000	»	»	»	»	»	»	»
					Obligations: 45.000				Obligations: 45.000			
					Actons: 20.000				Actons: 20.000			
					Part de la société la Pierre du foyer: 4.160				Part de la société la Pierre du foyer: 4.160			
Marseille.	459.972 38	»	»	459.972 38	7.000	»	2.060 35	»	»	»	»	»
					Prêts individuels: 64.188 85				Prêts individuels: 64.188 85			
					»				»			

DÉSIGNATION	ACQUISITIONS OU CONSTRUCTIONS d'habitations à bon marché.				PRÊTS HYPOTHÉCAIRES A DES SOCIÉTÉS de construction d'habitations à bon marché.				OBLIGATIONS DE CES SOCIÉTÉS.			
	Capital employé au 1 ^{er} janvier 1904.	Capital employé en 1904.	Capital provenant de ventes et remboursements effectués en 1904.	Capital restant employé au 31 décembre 1904.	Capital employé au 1 ^{er} janvier 1904.	Capital employé en 1904.	Capital provenant de ventes et remboursements effectués en 1904.	Capital restant employé au 31 décembre 1904.	Capital employé au 1 ^{er} janvier 1904.	Capital employé en 1904.	Capital provenant de ventes et remboursements effectués en 1904.	Capital restant employé au 31 décembre 1904.
Montauban.	16.278 25	»	»	16.978 25	»	»	»	»	»	»	»	»
Mont-de-Marsan.	»	22.381 81	»	22.381 81	»	»	»	»	»	»	»	»
Neuchâtel.	82.417 34	375 53	343 75	82.419 42	»	»	»	»	»	»	»	»
Nantes.	»	123.208 09	»	123.208 09	»	»	»	»	»	»	»	»
Nogent-sur-Seine.	»	8.284 25	»	8.284 25	»	»	»	»	»	»	»	»
Paris.	»	»	»	»	224.650	426.000	10.975	339.675	»	»	»	»
Pontoise.	»	»	»	»	42.000	»	740	41.260	»	10.000	»	10.000
Rennes.	26.482 95	15.424 72	750	41.157 67	»	»	»	»	»	»	»	»
Romorantin.	»	42.684 57	»	42.684 57	»	»	»	»	»	»	»	»
Saint-Calais.	77.316 34	»	»	77.316 34	»	»	»	»	»	»	»	»
Saint-Jean-d'Angély.	»	»	»	»	47.000	»	»	47.000	»	»	»	»
Saint-Quentin.	»	2.030 30	»	2.030 30	»	»	»	»	»	»	»	»
Saint-Étienne.	23.968 65	»	»	23.968 65	»	»	»	»	»	»	»	»
Thouars.	96.063 35	382 97	12.722 04	83.734 28	»	»	»	»	»	»	»	»
Troyes.	»	»	»	»	167.400	2.600	»	170.000	»	»	»	»
Valenciennes.	»	»	»	»	744.241 83	219.600	27.459 70	936.682 43	164.160	10.000	6.500	167.660
Totaux.	1.783.466 63	591.280	21.186 31	2.353.560 32	744.241 83	219.600	27.459 70	936.682 43	164.160	10.000	6.500	167.660

Les sommes employées en 1904 se sont élevées au chiffre total de :
 Acquisitions ou constructions 2.353.560 fr. 32
 Prêts hypothécaires à des sociétés 936.682 43
 Obligations des sociétés 167.660 »

Le total correspondant pour 1903 était de 3.457.902 fr. 45
 Augmentation en 1904. 2.642.899 41
 815.063 fr. 34

Annexe IV.

*État statistique des prêts et avances faits par la
Caisse des dépôts et consignations pour les
sociétés d'habitations à bon marché par appli-
cation de l'article 6 de la loi du 30 novembre
1894.*

Année 1896	150.000
— 1897	»
— 1898	450.000
— 1899	490.000
— 1900	53.500
— 1901	565.000
— 1902	421.000
— 1903	799.000
— 1904	1.031.800
	3.960.300

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION.	1

PREMIÈRE PARTIE

De l'intervention des pouvoirs publics envisagée au point
de vue théorique

CHAPITRE I. — De la construction des habitations à bon marché par les municipalités	15
CHAPITRE II. — Rôle exact des pouvoirs publics	32

DEUXIÈME PARTIE

De l'intervention des pouvoirs publics à l'effet d'encourager
la construction des habitations à bon marché

CHAPITRE I. — De la création de Comités d'habitations à bon marché et de quelques modes accessoires d'intervention	41
CHAPITRE II. — Des immunités fiscales	52
CHAPITRE III. — De l'utilisation des ressources de certains établissements publics	71

TROISIÈME PARTIE

De l'intervention des pouvoirs publics en vue d'assurer la conservation du foyer de famille

	Pages
CHAPITRE I. — Des assurances sur la vie en matière d'habitations à bon marché.	101
CHAPITRE II. — De la transmission héréditaire des habi- tations à bon marché.	109
CHAPITRE III. — De l'insaisissabilité du foyer de famille.	121
CONCLUSION	141

ANNEXES

ANNEXE I. — Etat au 29 mars 1905 des Comités locaux d'habitations à bon marché.	146
ANNEXE II. — Immunités fiscales pendant l'année 1904. .	150
ANNEXE III. — Emploi de la fortune personnelle des Caisses d'épargne en habitations à bon marché en 1904. . .	151
ANNEXE IV. — Etat statistique des prêts et avances faits par la Caisse des dépôts et consignations pour les Sociétés d'habitations à bon marché par application de l'art. 6 de la loi du 30 novembre 1894.	153

